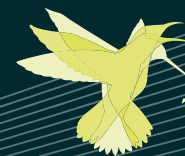


ISBN/EAN:

LIBERALE VERANTWOORDELIJKHEID

Martin van Hees (voorzitter), Fleur de Beaufort, Boudewijn de Bruin, Patrick van Schie en Marcel Wissenburg

verantwoordelijkheid (de v.; vgl. -heid) : het verantwoordelijk-zijn, verplichting tot rekenschap; de verantwoordelijkheid van (voor) iets dragen, op zich nemen, opeisen, afwijzen; (Belg.N.) zijn verantwoordelijkheid opnemen; ministerieel verantwoordelijkheid, het staatsrechtelijk beginsel dat voor de regeeringsbesluit mede heeft ondertekend, door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen; daarmee neemt (laadt) men een grote verantwoordelijkheid op zich, doet, aanvaardt men iets dat zeer ernstige gevolgen kan hebben z.d. plicht rekenschap (van iets) te geven, syn. aansprakelijk.



Liberaal verantwoordelijkheid:

individuele, economische en democratische plichten

Martin van Hees (voorzitter), Fleur de Beaufort,
Boudewijn de Bruin, Patrick van Schie en Marcel Wissenburg



Prof.mr. B.M. TeldersStichting
Den Haag, 2014

Prof. mr. B.M. TeldersStichting

Koninginnegracht 55a, 2514 AE Den Haag

Telefoon (070) 363 1948

Fax (070) 363 1951

E-mail: info@teldersstichting.nl

www.teldersstichting.nl

www.telderscommunity.nl

Copyright © 2014 TeldersStichting - Den Haag

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Zetwerk en druk: Oranje/Van Loon B.V.

ISBN/EAN: 978-90-73896-67-3

Trefwoorden: liberalisme, verantwoordelijkheid, prospectieve verantwoordelijkheid

Prijs: € 15,75

Voorwoord

De individuele vrijheid geldt binnen de liberale filosofie traditioneel als de belangrijkste waarde. Niet voor niets stelt de VVD in haar beginselverklaring dat zij de individuele vrijheid ‘zowel in geestelijk als in materieel opzicht als het hoogste goed’ beschouwt. Echter vrijheid alleen is niet voldoende. Verantwoordelijkheid is voor liberalen onlosmakelijk verbonden met de vrijheid; het is de keerzijde van dezelfde medaille. In de beginselverklaring wordt daarom gesteld dat de VVD ‘verantwoordelijkheid [ziet] als het ethisch fundament onder een samenleving van vrije mensen.

Over de nadere invulling van het begrip verantwoordelijkheid is – ook door liberalen – echter nog niet zoveel geschreven. Wat bedoelen liberalen precies wanneer ze het belang van verantwoordelijkheid voor hun gedachtengoed benadrukken? Welke invullingen zijn denkbaar voor het begrip verantwoordelijkheid? Welke verantwoordelijkheden worden bij het individu zelf gelegd? Op welke terreinen speelt ook de staat een rol?

Evenals over het begrip vrijheid, is ook over de nadere invulling van het begrip verantwoordelijkheid veel discussie mogelijk. Daarbij wordt in dit rapport terecht opgemerkt dat over de precieze invulling van het begrip verantwoordelijkheid altijd discussie zal blijven bestaan. Niet iedereen zal het begrip op dezelfde wijze invullen of interpreteren. Liberalen bouwen bovendien niet blindelings op vastomlijnde regels of instituties, maar laten stevast veel ruimte voor individuele initiatieven en vertrouwen ook op de zelfredzaamheid van burgers.

Dankzij de kabinetten-Rutte krijgt met name het vertrouwen in die zelfredzaamheid van burgers in toenemende mate de ruimte. Na jaren van groeiende overheidsbemoeienis en een uitdijende verzorgingsstaat is het nu tijd voor het terugdringen van die overheid. Voor liberalen is dat winst; individuen krijgen meer vrijheid en ruimte tot het ontplooiing van initiatieven. Sinds de troonrede van 2013 kennen we deze tendens als de participatiemaatschappij. Bij de invulling van het begrip verantwoordelijkheid is deze hernieuwde ruimte voor het individu van groot belang en ook uitdagend voor het liberalisme.

Daar waar verantwoordelijkheid door liberalen meestal ‘terugblikkend’ wordt begrepen – als oordeel over keuzes die individuen in het verleden hebben gemaakt in plaats van als oordeel over toekomstige keuzes – maakt de toenemende ruimte voor individueel initiatief dat liberalen juist ook over de verantwoordelijkheid ten aanzien van toekomstige handelingen moeten nadenken.

Deze prospectieve verantwoordelijkheid (in tegenstelling tot de retrospectieve – terugblikkende – verantwoordelijkheid) is het onderwerp van de onderliggende studie. Welke verwachtingen hebben we als liberalen van het individu, in het kader van toekomstige verantwoordelijkheden? Gezien de voorkeur voor individuele vrijheid zijn liberalen stevast huiverig in het opleggen van bepaalde plichten.

Toch zijn er, met een beroep op de prospectieve verantwoordelijkheid, plichten te benoemen. Veelal komen deze plichten voort uit de rol of functie die mensen vervullen in de samenleving.

In deze nieuwe studie van de TeldersStichting – de 122ste in de rij – wordt aandacht besteed aan de liberale uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het begrip verantwoordelijkheid. Daarna werkt een vijftal auteurs de prospectieve verantwoordelijkheid nader uit op deelterreinen van het privédomein, op de markt en in de (semi)publieke sector. De studie wordt afgesloten met enkele aanbevelingen.

Het curatorium van de TeldersStichting is de auteurs – Fleur de Beaufort, Boudevijn de Bruin, Martin van Hees, Patrick van Schie en Marcel Wissenburg – dankbaar voor het werk dat zij hebben verzet en spreekt de hoop uit dat de bijdragen in deze bundel de komende tijd zowel binnen als buiten de VVD voer voor discussie zullen vormen.

Drs. F.A. Engering

Voorzitter curatorium prof.mr. B.M. TeldersStichting

augustus 2014

Inhoudsopgave

Voorwoord	I
Inhoudsopgave	III
I. Liberale verantwoordelijkheid: uitgangspunten <i>Martin van Hees</i>	1
II. Verantwoordelijkheid voor en van het kind <i>Fleur de Beaufort</i>	15
III. Verantwoordelijkheid van volwassenen: financiën en gezondheid <i>Patrick van Schie</i>	31
IV. Maatschappelijk verantwoord ondernemen <i>Boudewijn de Bruin</i>	47
V. Maatschappelijk verantwoord investeren <i>Boudewijn de Bruin</i>	63
VI. De publieke verantwoordelijkheid van de burger <i>Marcel Wissenburg</i>	77
VII. De publieke verantwoordelijkheid van de ambtsdrager <i>Marcel Wissenburg</i>	95
VIII. Epiloog: de toekomst van verantwoordelijkheid	113
IX. Aanbevelingen	117
X. Literatuur	119

I Liberale verantwoordelijkheid: uitgangspunten

Martin van Hees

1. Inleiding

Verantwoordelijkheid is een liberale kernwaarde: zij vormt het ‘ethisch fundament onder een samenleving van vrije mensen’, zoals de beginselverklaring van de VVD stelt. Wij moeten zelf rekenschap geven van onze keuzes (‘verantwoording’ afleggen), en mogen ons niet verschuilen achter anderen. Dat is alleen mogelijk als we die keuzes ook in vrijheid kunnen maken: zonder vrijheid geen verantwoordelijkheid. Het belang dat liberalen toekennen aan verantwoordelijkheid heeft daarmee direct gevolgen voor het denken over de taken van de overheid. In de eerste plaats betekent het dat de rol van de overheid een beperkte moet zijn. Omdat burgers zelf verantwoordelijk zijn voor de inrichting van hun leven moeten we terughoudend zijn met het doen van een beroep op de overheid als het gaat om het nemen van de belangrijke beslissingen in ons leven (inzake werk, relaties, gezondheid, et cetera). De overheid moet er niet op toezien dat we op een ‘goede’ manier inrichting geven aan ons leven. Het vaststellen van wat een goede invulling van het leven is behoort tot de verantwoordelijkheid van de burgers zelf en niet tot die van de overheid. Terughoudendheid van de overheid strekt zich daarom ook tot de beslissingen van burgers waarvan we zeker weten dat ze die zullen betreuren. We kunnen alleen verantwoordelijk zijn als we ook de ruimte hebben om fouten te maken of dingen te doen waar we later spijt van hebben.

De politieke betekenis van verantwoordelijkheid bestaat echter niet alleen uit een beperking van de rol van de overheid. Verantwoordelijkheid dient ook als rechtvaardiging van overheidstaken. Allereerst wordt de overheid een taak toebedeeld in de *bescherming* van onze verantwoordelijkheid. Een kernfunctie van de democratische rechtsstaat is de bescherming van de vrijheid van burgers. De rechter dient geschillen tussen burgers over de juiste afbakening van hun rechten en vrijheden te beslechten en ongeoorloofde aantastingen van vrijheid te voorkomen dan wel te bestraffen. Daarnaast zien liberalen een rol voor de overheid als een beroep op individuele verantwoordelijkheid niet mogelijk is. Ons stelsel van sociale zekerheid is een voorbeeld van deze vangnet-functie. Een ‘behoren’ impliceert een ‘kunnen’ en dat geldt ook voor een beroep op onze eigen verantwoordelijkheid. Wanneer iemand vanwege persoonlijke (ziekte, handicap) of externe omstandigheden (reorganisatie bedrijf) niet zelf in zijn levensonderhoud *kan* voorzien, kunnen we met een verwijzing naar individuele verantwoordelijkheid niet zeggen dat hij dat wel *behoort* te doen.

Dat liberalen een groot belang hechten aan verantwoordelijkheid laat onverlet dat het vaak niet duidelijk is wat de precieze consequenties ervan zijn. Tot hoever strekt bijvoorbeeld de vangnetfunctie van de overheid? Kunnen we verlangen dat mensen die een baan zoeken verhuizen naar een regio waar de arbeidsmarkt gunstiger is, ook als dat betekent dat ze hun huidige woning met groot verlies moeten verkopen? Moet de patiënt met een ongezonde levensstijl verantwoordelijk gehouden worden voor zijn hoge medische kosten of spelen te veel onvoorspelbare factoren een rol? Zijn ouders volledig verantwoordelijk voor hun kinderen of moeten we er via regelgeving op toe zien dat alle kinderen voldoende kans krijgen in het leven? En, als dat laatste het geval is, wat betekent dit voor het onderwijsbeleid? Wat bedoelen we als we zeggen dat het belangrijk is om een verantwoordelijk 'burger' te zijn, en wat zijn de verantwoordelijkheden van politici?

In deze studie zullen we deze en andere vragen beantwoorden. Of, preciezer, we willen laten zien hoe deze vragen vanuit een liberaal perspectief beantwoord *kunnen* worden. Deze beperking is van belang omdat de antwoorden op veel van deze vragen zich niet vanaf de liberale kansel laten geven. Ten eerste is het antwoord op een verantwoordelijkheidsvraag vaak zelf een kwestie van individuele verantwoordelijkheid. We kunnen bijvoorbeeld misschien wel iets zeggen over de *aard* van onze verantwoordelijkheden als burger maar over de *inhoud* ervan kunnen we geen al te ferme uitspraken doen: zoals we zullen zien moeten burgers die grotendeels zelf bepalen. Een tweede reden is pragmatisch van aard. De vragen verwijzen vaak naar zeer complexe thema's. Een gedetailleerde en alomvattende analyse van zo'n thema zou dan ook een zelfstandige studie op zich vergen waarin veel meer recht gedaan wordt aan de problematiek in kwestie dan wij hier kunnen doen. Omdat we de nadruk willen leggen op het belang en de relevantie van het verantwoordelijkheidsbegrip, beschrijven we vooral de grote lijnen en de wijze *waarop* de vragen in kwestie beantwoord kunnen worden.

In dit inleidende hoofdstuk wordt het theoretische kader gepresenteerd. Centraal staat daarbij (paragraaf 2-4) de beschrijving van drie verschillende, soms onderling tegenstrijdige, manieren waarop het verantwoordelijkheidsbegrip kan worden gebruikt. Vervolgens (paragraaf 5) wordt de vraag gesteld wat de algemene kenmerken zijn van een liberale invulling van die verantwoordelijkheidsbegrippen. Tenslotte (paragraaf 6) wordt ingegaan op de opzet van de studie en de thema's die in de vervolghoofdstukken aan de orde komen.

2. Retrospectieve verantwoordelijkheid

Wanneer we iemand ergens voor prijzen dan wel iets verwijten dan houden we die persoon verantwoordelijk. Of het nu gaat om een functioneringsgesprek, een uitspraak van een rechtbank of de presentatie van het jaarverslag van een bedrijf – in de beoordeling van het gedrag van anderen speelt verantwoordelijkheid een belangrijke rol. Dit type verantwoordelijkheid wordt wel *retrospectieve verantwoor-*

delijkheid genoemd: het is terugblikkend – het is een oordeel over de keuzes die we hebben gemaakt in plaats van een oordeel over de keuzes die we nog moeten maken.

De vraag wanneer we een individu precies in deze zin verantwoordelijk kunnen houden voor zijn handelingen dan wel de gevolgen ervan is uiteraard geen eenvoudige. Als we bijvoorbeeld willen weten wie verantwoordelijk was voor een auto-ongeluk moeten we weten of de automobilist die erbij betrokken was had moeten weten dat de door hem gekozen sluiproute was afgezet, of hij wel alternatieven had, of de andere automobilisten iets te verwijten valt, et cetera. Is dit al ingewikkeld genoeg, het is nog veel lastiger om de vraag te beantwoorden wie of wat verantwoordelijk is voor gebeurtenissen die een lange periode beslaan (wie is verantwoordelijk voor de toename van het aantal verkeersslachtoffers in de laatste twee decennia?) of voor situaties buiten onze directe eigen omgeving (is het bestaan van armoede elders op de wereld (mede) aan ons handelen te wijten?)

Retrospectieve verantwoordelijkheid is van groot belang. Het vormt de kern van onze morele oordeelsvorming en vormt de basis van ons rechtssysteem. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de theorievorming op dit gebied zowel binnen het recht als de filosofie inmiddels een lange geschiedenis kent. We kunnen grofweg drie clusters van voorwaarden onderscheiden waaronder we mensen retrospectief verantwoordelijk houden.¹ Een eerste eis is dat er sprake moet zijn van een zekere *competentie*. Dit betekent dat individuen alleen verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor de gevolgen van hun handelingen als ze wisten, of hadden kunnen weten, wat ze deden en ook in staat waren de gevolgen enigszins te overzien. De met een lucifersdoosje spelende peuter zullen we niet verantwoordelijk houden voor de brand, net zo min als we dat doen als iemand in een vlaag van verstandsvijandigheid of onder (onvrijwillige) hypnose handelde. Een tweede voorwaarde is dat iemand ook (*causaal*) betrokken was. We arresteren de pyromaan alleen als we vermoeden dat hij ook echt de brand heeft aangestoken, en dus niet als we weliswaar weten dat hij dit keer onschuldig was maar met zijn arrestatie de hoog opgelopen gemoederen hopen te sussen. Ten slotte moet er een *redelijk alternatief* zijn. De bankbediende die onder schot werd gehouden had kunnen weigeren het geld te geven, maar het is niet redelijk om te zeggen dat hij dat had moeten doen. De roekeloze investeerder of frauderende ambtenaar zullen we daarentegen wel verantwoordelijk achten; zij hadden redelijke alternatieven.

Voor elk van deze condities geldt dat de toepassing ervan lastig kan zijn. Neem de eis van minimale competentie. Wanneer is daar sprake van? Kan een meisje van 14 in voldoende mate overzien wat het betekent om een solo-zeiltocht rond de wereld te maken? Kunnen geestelijk gehandicapten verantwoordelijk gehouden worden voor de keuzes die ze maken, bijvoorbeeld over het hebben van kinderen? Is een bedrijf op dezelfde manier verantwoordelijk voor de gevolgen van

1 Zie M. Braham en M. van Hees, 'An Anatomy of Moral Responsibility', *Mind* 121, 2012. De claim is dat deze voorwaarden voor de meeste verantwoordelijkheidstoetsingen gelden. Voor elk van de condities zijn echter uitzonderingen verdedigd.

zijn activiteiten als individuen dat zijn, of zijn er cruciale verschillen? Voor wat betreft de tweede voorwaarde, het leveren van een causale bijdrage, is het vooral lastig om vast te stellen welke causale rol iemand heeft gespeeld als er vele mensen betrokken waren (*many hands problems*). Neem bijvoorbeeld de vraag wie of wat de oorzaak was van de kredietcrisis zoals die in 2008 ontstond. Was die het gevolg van kortzichtige bankiers, naïeve consumenten of een overheid die geen oog heeft voor *moral hazards*? Of was het een ingewikkelde en toevallige combinatie van factoren die niemand had kunnen voorspellen?

De derde voorwaarde, de aanwezigheid van redelijke alternatieven doet allereerst de vraag rijzen wanneer er sprake is van een alternatief. Heeft de nicotine-verslaafde inderdaad de mogelijkheid anders te handelen dan hij doet of wordt hij gegijzeld door zijn verslaving en kan hij daardoor niet verantwoordelijk worden gehouden? Zijn we *überhaupt* wel vrij of worden we bestuurd door allerlei processen waar we verder geen controle over hebben? Dit is een klassiek vraagstuk dat door recente ontwikkelingen in de wetenschap volop in de belangstelling staat, in het bijzonder door het onderzoek naar de invloed van feromonen, dopamine, spiegelneuronen en andere al dan niet chemische processen. Dat onderzoek zou volgens sommigen aantonen dat het idee van individuele verantwoordelijkheid een illusie is omdat we nooit in vrijheid handelen en dus nooit een alternatief hebben.

Of we wel of geen vrije wil hebben, en wat de relatie is tussen vrije wil en verantwoordelijkheid, is een te groot vraagstuk om hier te behandelen.² Maar twee belangrijke relativeringen van al te groot pessimisme zijn hier op hun plaats. Allereerst is de tegenwoordig vaak gehoorde redenering dat we niet verantwoordelijk zijn voor onze handelingen omdat we veel van onze keuzes onbewust maken veel te kort door de bocht. Wilsvrijheid hoeft namelijk niet te betekenen dat je je bewust moet zijn van je handelingen. Vergelijk bijvoorbeeld de dronkaard die niet wist wat hij deed onder invloed maar die we daar toch verantwoordelijk voor houden; hij had immers niet zoveel hoeven drinken. Ten tweede zien veel filosofen de veronderstelde tegenstelling tussen determinisme en vrijheid als een valse. Ook als alles al 'vastligt' (gedetermineerd is) kunnen handelingen in vrijheid worden verricht. Het voert te ver om deze positie – die bekend staat als het *compatibilisme* – hier te bespreken. Van belang is vooral de constatering dat de kwestie van de al dan niet vrije wil veel complexer is dan veel van het neurowetenschappelijk onderzoek suggereert.

De afwijzing van metafysisch pessimisme over verantwoordelijkheid betekent niet dat toepassing van de derde verantwoordelijkheidsvoorwaarde dus altijd eenvoudig is. Integendeel, een oordeel over de vraag wanneer een alternatief *redelijk* is, zal vaak lastig zijn. Is de man die zwijgt over de misstanden op zijn werk verantwoordelijk als zijn zwijgen voortkomt uit de angst zijn baan te verliezen en de

2 Zie R. Kane, *A Contemporary Introduction to Free Will*, New York, 2005 voor een zeer elegante inleiding in deze problematiek.

wetenschap dat hij elders niet meer aan de bak zal komen? Is het redelijk om van een bedrijf dat te maken heeft met de tucht van de markt te verlangen dat het kiest voor milieuvriendelijke maar duurdere investeringen?

3. Prospectieve verantwoordelijkheid

Een tweede type verantwoordelijkheid verwijst naar toekomstige handelingen en wordt dan ook *prospectieve verantwoordelijkheid* genoemd.³ Men zegt dan bijvoorbeeld dat het niet investeren in landen waar mensenrechten worden geschonden een maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven is, dat we milieubewust moeten zijn omdat we een verantwoordelijkheid hebben ten opzichte van toekomstige generaties, of dat deelname aan het maatschappelijk debat een verantwoordelijkheid is voor iedere burger. Zoals de voorbeelden laten zien wordt dit tweede verantwoordelijkheidsbegrip vaak alleen in algemene termen gebruikt en het is daardoor vager dan het retrospectieve. Er is dan ook minder overeenstemming over de vraag of die verantwoordelijkheden wel bestaan en, zo ja, wat ze precies omvatten. Duidelijk is wel dat er steeds vaker een beroep op wordt gedaan, en juist daar waar een behoefte aan 'normen en waarden' wordt gevoeld. Dit betekent, zoals vaak het geval bij normen en waarden, dat het begrip vooral wordt gebruikt wanneer zaken mis zijn gegaan of dreigen te gaan. Na de affaire-Stapel worden wetenschappers op hun verantwoordelijkheid gewezen, de bestuurders van financiële ondernemingen moeten een bankiers eed afleggen, en in het licht van een veronderstelde kloof tussen burgers en politiek wordt gezegd dat ook burgers hun verantwoordelijkheid moeten 'nemen' en moeten voldoen aan hun 'democratische plichten'. De voorbeelden laten zien dat het bij dit verantwoordelijkheidsbegrip gaat om *plichten*. De manager *moet* het bedrijfsbelang niet ondergeschikt maken aan zijn persoonlijke belang, de wetenschapper *moet* eerlijk omgaan met de data, en de arts *moet* het belang van de patiënt voorop stellen. Sommige van de plichten zijn juridisch van aard. In die gevallen is het beroep op onze verantwoordelijkheid dan ook vooral een herinnering om ons aan de wet te houden. Als we zeggen dat het de verantwoordelijkheid van een ambtenaar is om integer te zijn en niet te rommelen met declaraties is dat in ieder geval deels een juridisch verankerde plicht – fraude is een reden voor ontslag. Dezelfde juridische inbedding geldt voor de zorgplichten van ouders of de plicht van een bedrijf tot inachtneming van allerlei veiligheidsmaatregelen. Het kan ook gaan om plichten die niet juridisch van aard zijn. Je kunt vinden dat het de verantwoordelijkheid van een ieder is om zijn eigen gezondheid niet in gevaar te brengen, maar dat betekent uiteraard nog niet dat de te weinig sportende roker de wet overtreedt.

De morele of juridische plichten van dit tweede verantwoordelijkheidsbegrip zijn verbonden aan de rollen of functies die we vervullen. Het idee daarbij is dat

3 De term is ontleend aan P. Cane, *Responsibility in Law and Morality*, Oxford, 2002.

de plichten noodzakelijk worden geacht voor het goed functioneren van de betreffende rol of functie.⁴ Fraude in de wetenschap ondermijnt de wetenschap zelf, en daarom behoort het tot de verantwoordelijkheid van een wetenschapper de data niet te vervalsen. Om dezelfde reden is het de plicht van ouders om het welzijn van hun kinderen te beschermen (zonder die bescherming komt de opvoeding in gevaar) en mag de advocaat het vertrouwen van zijn cliënt niet beschamen (een goede verdediging is anders niet mogelijk). Omdat er vaak verschil van mening is over wat de ‘ideale’ invulling van een rol of functie is, zal er ook discussie zijn over welke maatschappelijke verantwoordelijkheden er aan verbonden zijn. Dat een wetenschapper niet mag frauderen mag duidelijk zijn. Maar neem bijvoorbeeld de discussies over het toenemende financiële belang dat universiteiten hebben bij opdrachtonderzoek. Bedreigt die de onafhankelijkheid van de wetenschap, en is het dus de verantwoordelijkheid van wetenschappers om zeer terughoudend te zijn in het doen van dat onderzoek? Of behoort het nu juist tot de verantwoordelijkheid van de wetenschapper om via contractonderzoek het maatschappelijk belang van wetenschappelijke kennis duidelijk te maken? Of, om een ander voorbeeld te geven, het is vaak niet duidelijk wat een appèl op onze verantwoordelijkheid ‘als burger’ betekent omdat er geen consensus is over de vraag wat ‘goed burgerschap’ is, en dus ook niet wat daar noodzakelijk voor is. En zelfs als daar wel overeenstemming over is, welke plichten volgen er dan uit? Is het bijvoorbeeld een morele plicht te gaan stemmen bij landelijke verkiezingen? Worden wij bijvoorbeeld geacht alle in weekendkaternen gevoerde politieke debatten te volgen? Sterker, het hele idee van ‘goed burgerschap’ kan in twijfel worden getrokken. Waarom zouden we, zoals een minister van Binnenlandse Zaken het in een voorlichtingsbrochure formuleerde, ‘de plicht (hebben) om de democratie actief in stand te houden’? Hoe algemener de rol of functie waaraan een prospectieve verantwoordelijkheid is gekoppeld, hoe meer omstreden de betreffende verantwoordelijkheid is. Er is bijvoorbeeld wel gezegd dat we plichten hebben ten opzichte van toekomstige generaties en dat die plichten behoren tot onze verantwoordelijkheid ‘als mens’. Maar dat veronderstelt niet alleen dat we kunnen spreken van onze identiteit als mens, maar ook dat we weten wat noodzakelijk is om die identiteit te beschermen.

4. Herstellende verantwoordelijkheid

De derde vorm van verantwoordelijkheid, *herstellende verantwoordelijkheid*, heeft elementen van zowel retrospectieve als prospectieve verantwoordelijkheid zonder precies met een van die vormen samen te vallen. Het gaat om de plicht een bepaalde situatie te herstellen of schade te compenseren.⁵ De arts die het verkeerde

4 De hier gekozen invalshoek is nauw verwant aan de analyse van deugden zoals verdedigd door A. MacIntyre, *After Virtue. A Study in Moral Theory*, London, 1985. Zie ook Chr. Korsgaard, *The Sources of Normativity*, Cambridge, 1996.

5 Zie D. Miller, ‘Distributing Responsibilities’, *Journal of Political Philosophy*, 9, 2001.

medicijn voorschrijft, de docent die het proefwerk niet goed nakijkt, of de personeelsadministratie die een fout maakt bij de salarisberekening hebben de plicht hun fouten te herstellen: het behoort tot hun verantwoordelijkheid. Bij herstellende verantwoordelijkheid gaat het vaak om een koppeling met retrospectieve verantwoordelijkheid: het is omdat de arts, docent of personeelsadministratie een fout hebben gemaakt dat ze de plicht tot herstel hebben. Omdat zij retrospectief verantwoordelijk zijn voor de ontstane situatie moeten zij die herstellen. Die koppeling hoeft er echter niet te zijn. Ik kan het als mijn verantwoordelijkheid zien om een oude man op straat overeind te helpen, ook al was ik verantwoordelijk voor zijn val. Of, om een ander voorbeeld te geven, een minister die politiek verantwoordelijk wordt gehouden voor de fouten van zijn ambtenaren hoeft daar niet ook retrospectief verantwoordelijk voor te zijn.⁶

In het recht kennen we herstellende verantwoordelijkheid vooral via de notie van *aansprakelijkheid*. Als iemand iets nalaat waartoe hij wettelijk verplicht was, of iets heeft gedaan wat hij niet mocht doen, dan is hij aansprakelijk voor de gevolgen van zijn handeling: hij kan worden 'aangesproken' op de vergoeding van de geleden schade (art. 6: 162 BW). Dat geldt ook voor de nadelige gevolgen van handelingen van derden, bijvoorbeeld in geval van risicoaansprakelijkheid. Het Burgerlijk Wetboek stelt bijvoorbeeld dat de ouders van een kind jonger dan veertien jaar oud aansprakelijk kunnen worden gesteld voor schade veroorzaakt door het kind, zelfs als die ouders dat in het geheel niet hadden kunnen voorkomen (art. 6: 169 lid 1 BW).

Tenzij er een rechtstreekse koppeling is met retrospectieve verantwoordelijkheid zoals bij aansprakelijkheid vaak het geval is, zal een oordeel over herstellende verantwoordelijkheid vooral voortkomen uit meer fundamentele normatieve opvattingen over onze taken. We vragen ons dan af wie of wat uit hoofde van zijn of haar rol of functie de taak heeft de schade te compenseren of de situatie te herstellen. Als bescherming van de leefomgeving een belangrijke taak van de overheid is, dan is het herstel van een ernstig beschadigd natuurgebied een verantwoordelijkheid van de overheid. Maar stel dat de schade een gevolg is van illegale giflozingen. Hoe verhoudt de taak van de overheid zich dan tot ieders verantwoordelijkheid om zich aan de wet te houden? Is de bescherming ook dan een taak van de overheid? En hoe zit het met de vergoeding van schade veroorzaakt door zeg voetbalvandalen? Merk op dat een antwoord op deze vragen allerlei verdere gevolgen kan hebben. Stel dat we vinden dat de voetbalclubs de schade van hun supporters moeten vergoeden, zelfs als zij er niet retrospectief verantwoordelijk voor kunnen worden gehouden. In dat geval kan ook de vraag worden gesteld of clubs de kos-

6 Er wordt wel gezegd dat de Nederlandse politiek zich kenmerkt door een 'sorry-cultuur'. Dat is een cultuur waarin een minister geen politieke consequenties hoeft te verbinden aan de handelingen van zijn ambtenaren als de minister niet retrospectief verantwoordelijk is voor die handelingen. De paradox daarbij is dat we in het dagelijks leven excuses maken (sorry zeggen) als we ons juist wél retrospectief verantwoordelijk achten.

ten van de politie-inzet moeten vergoeden waarmee we dergelijke schade proberen te voorkomen.

5. Verantwoordelijkheid en liberalisme

In de gegeven beschrijving van de drie soorten verantwoordelijkheid is geen consequent onderscheid gemaakt tussen *wettelijke* en *morele* verantwoordelijkheid. Dat verschil is er uiteraard wel. De juridische verantwoordelijkheid die ouders voor de handelingen van hun kinderen hebben betekent niet dat zij daar ook altijd moreel verantwoordelijk voor zijn. Andersom hoeft morele verantwoordelijkheid niet ook een juridische verantwoordelijkheid te betekenen. We kunnen bijvoorbeeld een schrijver het verwijt maken een slecht boek te hebben geschreven zonder dat we daarvoor naar de rechter stappen. Of, in de context van prospectieve verantwoordelijkheid, de arts die voor de tuchtrechter moet komen wegens nalatigheid wordt aangesproken op zijn juridische rolverantwoordelijkheid, maar de wetenschapper die weigert de ivoren toren te verlaten kan hoogstens zijn morele verantwoordelijkheid verwaarlozen: het verlaten van de toren is (nog) geen wettelijke plicht.

Soms kan een uitspraak over iemands verantwoordelijkheid ook slechts de *schijn* hebben van een moreel oordeel. De financiële compensatie die BP geeft aan de slachtoffers van de een na grootste olieramp op zee uit de menselijke geschiedenis is waarschijnlijk niet zozeer een indicatie van BP's geavanceerde opvattingen over haar morele verantwoordelijkheid, maar eerder een anticipatie op de aansprakelijkheidsclaims die in rechtszaken naar voren zullen worden gebracht.

In deze studie gaat het niet om een beschrijving van bestaande opvattingen over wat verantwoordelijkheid moreel en juridisch betekent. Centraal staat de vraag wat een liberaal perspectief op verantwoordelijkheid zou *moeten* betekenen voor die opvattingen. De relevantie van dit retrospectieve verantwoordelijkheidsbegrip staat voor liberalen niet ter discussie. Verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor onze eigen keuzes wordt door vele liberalen gezien als de kern van onze persoonlijke autonomie en daarmee van onze menselijke waardigheid. Gezien het belang dat in het liberalisme wordt gehecht aan autonomie, is het dan ook duidelijk waarom liberalen graag een beroep doen op onze verantwoordelijkheid. De centrale positie die vrijheid inneemt in het liberale gedachtengoed laat zich ook via het verantwoordelijkheidsbegrip goed verklaren: vrijheid is een noodzakelijke voorwaarde voor (retrospectieve) verantwoordelijkheid. Als we niet in vrijheid handelen is er geen alternatief en is niet voldaan aan een van de verantwoordelijkheidsvoorwaarden. Zonder vrijheid geen verantwoordelijkheid, en zonder verantwoordelijkheid geen autonomie.

Dat liberalen ook grote waarde hechten aan prospectieve verantwoordelijkheid is minder evident. Zoals we zagen gaat het daarbij vooral om plichten en liberalen worden in de regel zeer nerveus van door anderen opgelegde plichten. Is het immers niet juist aan de individuen zelf om te bepalen op grond van welke principes zij hun leven inrichten, en doet een beroep op door anderen geformu-

leerde plichten daar geen inbreuk op? Staat de wetgeving op het gebied van de kinderbescherming niet haaks op de autonomie van ouders? Moet een burger niet zelf – autonoom – kunnen beslissen of en zo ja hoe hij gebruik maakt van zijn democratische rechten? Autonomie moet echter niet worden verward met doen waar je maar zin in hebt. De wetenschapper kan niet met een beroep op zijn autonomie zijn onderzoeksgegevens vervalsen, net zo min als een beurshandelaar handel met voorkennis kan legitimeren in termen van zijn autonomie.

Volgens een van de aartsvaders van het liberalisme, Immanuel Kant, is autonomie juist sterk gekoppeld aan het idee van plichten. Autonomie betekent volgens Kant niet dat er geen plichten zijn, dat zou morele wetteloosheid zijn, maar dat wij zelf (auto) de morele wet (nomos) formuleren. Voor anderen beslissen wat ze moeten doen, paternalisme, was voor Kant dan ook de ergste vorm van despotisme. Toegepast op prospectieve verantwoordelijkheid, betekent dit dat wij zelf in vrijheid kiezen voor de rollen of functies die we vervullen en dus ook zelf de eraan gerelateerde plichten op ons nemen. Een keuze voor een carrière in de wetenschap betekent een keuze voor de daaraan verbonden plichten, net zoals de beginnende advocaat of journalist plichten op zich neemt. Je plichten als wetenschapper, advocaat of journalist niet vervullen betekent dat je de gemaakte afspraken niet nakomt en dat kan een reden tot ontslag zijn. Omdat je zelf die afspraken hebt gemaakt en je dus ook zelf de betreffende plichten op je hebt genomen, kunnen we niet spreken van een beperking van je autonomie.

Ten tweede is er vrijheid in de wijze *waarop* we de verschillende rollen of functies die we bekleden uitoefenen.⁷ Een groot deel van de verantwoordelijkheid van ouders is niet vastgelegd. Dat zou niet alleen niet wenselijk zijn, het kan ook niet – ‘goed ouderschap’ is niet iets dat eenvoudig in te vullen is. Dit betekent dat de precieze invulling ervan een verantwoordelijkheid van ouders zelf is. In geval van ernstige nalatigheid of mishandeling kan weliswaar via de kinderbescherming worden ingegrepen maar dat is omdat aan een aantal minimale voorwaarden niet is voldaan. Of, om een ander voorbeeld te geven, dat een makelaar niet mag frauderen is duidelijk, maar hoe hij zijn functie verder uitoefent – hoe hij zijn verantwoordelijkheid als makelaar invult – is in belangrijke mate aan hemzelf en de beroepsgroep.

Ten slotte zijn plichten ook gericht op bescherming van onze autonomie. Rechten beschermen onze autonomie en het recht van de een is de plicht voor een ander. We zagen al dat sommigen spreken over onze verantwoordelijkheid als ‘mens’. Die meest fundamentele verantwoordelijkheid bestaat uit de plicht de noodzakelijke voorwaarden niet aan te tasten waaronder mensen zelf invulling aan hun leven kunnen geven.⁸ Of, anders gezegd, het is onze verantwoordelijkheid om de verantwoordelijkheid van anderen niet aan te tasten. Dat er ook binnen een criminele organisatie een ragfijn netwerk van normen en waarden bestaat, is geen

7 H. Richardson, ‘Institutionally Divided Moral Responsibility’, 1999.

8 Zie Korsgaard, *The Sources of Normativity*.

vrijbrief voor voortzetting van de criminele activiteiten: we hebben het recht in te grijpen wanneer het gedrag van anderen onze autonomie ondermijnt.

Omdat herstellende verantwoordelijkheid zowel elementen bevat van prospectieve als van retrospectieve verantwoordelijkheid is het niet verrassend dat ook daar een nauwe koppeling is met autonomie. Wanneer we van iemand eisen dat hij de schade herstelt die hij heeft veroorzaakt, dan veronderstellen we dat hij autonoom heeft gehandeld en daarom kan worden aangesproken op zijn gedrag. Dit is ook het geval als de roep om herstel of compensatie voortkomt uit de specifieke rol die iemand vervult. Dat ouders aansprakelijk zijn voor de schade veroorzaakt door hun kinderen is een onderdeel van de prospectieve verantwoordelijkheid die ouders hebben, en is daarmee ook een deel van hun autonomie.

Hoewel deze studie over de liberale visie op inhoud en belang van verantwoordelijkheid gaat, kan nu eenvoudiger worden duidelijk gemaakt waarin die visie verschilt van andere. De verschillen betreffen in eerste instantie vooral prospectieve verantwoordelijkheid. Christen-democraten benadrukken het belang van de verschillende sociale instituties en verbanden waar we deel van uitmaken (familie, vereniging, kerk, buurt) en zien een grote rol voor die instituties als het gaat om de invulling en uitoefening van onze verantwoordelijkheden ('gespreide verantwoordelijkheid'). Sociaal-democraten wijzen daarbij eerder naar de politiek. Aanscherping van regelgeving is dan bijvoorbeeld een route die wordt bepleit als burgers niet op de gewenste wijze hun verantwoordelijkheden uitoefenen.

Uit de bespreking van prospectieve verantwoordelijkheid blijkt al dat liberalen het belang van sociale verbanden zeker niet zullen ontkennen. Ze zijn echter terughoudend over de rol die sociale verbanden of instituties kunnen spelen bij het vaststellen of realiseren van onze verantwoordelijkheden. Mits voldaan is aan de minimale voorwaarde dat anderen geen schade wordt berokkend, is het vaststellen of realiseren van onze verantwoordelijkheid uiteindelijk een zaak van onszelf. Alleen op die manier kunnen we er zeker van zijn, op korte én lange termijn, dat onze verantwoordelijkheid daadwerkelijk wordt beschermd en bevorderd. Voor de liberale visie op de mogelijke functies van de politiek geldt deze terughoudendheid nog in sterkere mate. Waar we nog een zekere vrijheid, en dus verantwoordelijkheid, hebben ten aanzien van de verschillende sociale verbanden waar we deel van uitmaken (iemand kan ander werk zoeken, verhuizen, et cetera) geldt dat voor de politiek veel minder: hoe meer het recht onze vrijheid beperkt, des te minder we kunnen spreken van individuele verantwoordelijkheid.

6. Opzet van de studie

Een belangrijk thema in dit geschrift is de rol van de overheid ten aanzien van de formulering en uitvoering van onze verantwoordelijkheden. In algemene zin is die rol nu beschreven. Zoals we zagen heeft de overheid de taak de randvoorwaarden te realiseren waarbinnen burgers in staat zijn hun leven naar eigen idee in te rich-

ten. Het liberale ideaal van een *neutrale* overheid betekent dat die overheid zich verder niet bemoeit met de manier waarop, gegeven de randvoorwaarden, burgers hun keuzes maken. Het gaat niet om de vraag welke maatschappelijke activiteiten of vormen van samenwerking het mooiste, beste of meest waardevol zijn, maar ‘slechts’ om de realisering van de voorwaarden waaronder individuen zelf in staat zijn hun eigen normen en waarden te realiseren. De politiek stelt de spelregels op. Zolang de spelers zich aan die regels houden, en niemand tegen zijn zin van het spel wordt uitgesloten, bemoeit de overheid zich niet met de wijze waarop het spel wordt gespeeld. Dit betekent dat zij terughoudendheid moet betrachten bij veel van wat onze retrospectieve, prospectieve of herstellende verantwoordelijkheid betreft. Het is echter een misverstand om daaruit te concluderen dat morele uitgangspunten voor de liberaal geen rol zouden spelen. Ten eerste wordt die morele distantie zelf moreel gemotiveerd. Immers, *omdat* verantwoordelijkheid een kernwaarde is, moet de overheid zich terughoudend opstellen. Ten tweede betekent die morele distantie niet dat de overheid *niets* moet doen. Zoals we zagen is de bescherming van onze autonomie, en daarmee van onze verantwoordelijkheid, een kerntaak van de democratische rechtsstaat.

Het algemene antwoord op de vraag waarom verantwoordelijkheid een liberale kernwaarde is, kan alleen via concrete invulling verder betekenis krijgen. Wat zijn de precieze grenzen van de neutrale overheid? Wat hoort nog wel tot haar taken en wat niet meer? Wat is de verdere invulling van onze verantwoordelijkheid? Die vragen laten zich alleen goed beantwoorden als we ze in een concrete context plaatsen en dat zullen we dan ook in de volgende hoofdstukken doen. Hoofdstuk 2 gaat in op de rol die individuele verantwoordelijkheid speelt in opvoeding en onderwijs van kinderen en jongvolwassenen. Omdat, zoals we zagen, autonomie een belangrijke voorwaarde voor verantwoordelijkheid is, lijkt het verantwoordelijkheidsbegrip voor kinderen en jongvolwassenen niet van belang – zij zijn immers niet, of nog niet voldoende, autonoom. Die conclusie zou echter geheel onterecht zijn. Een essentiële functie van opvoeding en onderwijs is dat kinderen uitgroeien tot volwassenen die voldoende autonomie bezitten en verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor hun handelingen. Dit is het ontplooiingsideaal dat een centrale rol speelt in het liberale denken over opvoeding en onderwijs. Ouders hebben primair de verantwoordelijkheid voor het welbevinden van hun kinderen, maar de overheid stelt daar vanuit dat *ontplooiingsideaal* voorwaarden aan. In het onderwijsbeleid gaat het om het daadwerkelijk kunnen verwerven van de voor autonomie noodzakelijke kennis en vaardigheden. De concrete gevolgen van dit uitgangspunt worden onderzocht – variërend van vragen over de verplichte inenting van kinderen tot aan de invulling van de leerplicht. Ook wordt de vraag besproken in hoeverre jongvolwassenen al verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor hun handelingen en wat dit betekent voor de huidige wet- en regelgeving.

In hoofdstuk 3 gaat het om de verantwoordelijkheid die we als volwassenen hebben voor de beslissingen die we in het dagelijks leven nemen en die traditi-

oneel tot het privédoel berekend worden. Daar behoort uiteraard ontzaglijk veel toe waarover we geen algemene uitspraken zullen of kunnen doen. We zullen hier geen uitspraken doen over de hobby's die we hebben, de winkel waar we boodschappen doen, of de wijze waarop we onze liefde voor onze partner betuigen. We beperken ons daarom tot twee onderwerpen waarbij de vraag naar de inhoud en grenzen van onze individuele verantwoordelijkheid op de politieke agenda is komen te staan: de financiële keuzes die we maken en onze gezondheid. De economische crisis dwingt ons opnieuw na te denken over onze financiële verantwoordelijkheden. In een analyse hiervan gaat het hoofdstuk vooral in op onze verantwoordelijkheid te kunnen voldoen aan onze financiële verplichtingen en op de vraag in hoeverre de huidige regelgeving hierbij belemmerend werkt. Vanwege de nog steeds stijgende kosten van de gezondheidszorg is er discussie over de wenselijkheid of onwenselijkheid om individuele verantwoordelijkheid een grotere rol te laten spelen in de financiering van de zorg. Voor liberalen is vooral de koppeling tussen financiering en retrospectieve verantwoordelijkheid een lastig punt. Enerzijds is het van groot belang dat individuen zelf en niet de gemeenschap de kosten van hun levensstijl dragen. Anderzijds is het alleen via een grote inbreuk op en controle van het privéleven van burgers mogelijk om vast te stellen of iemand wel of niet verantwoordelijk is voor een aandoening of ziekte. Een groter beroep op onze prospectieve verantwoordelijkheid kan daarentegen via een gedeeltelijke decollectivisering van de zorg worden gerealiseerd.

Gaat het in de hoofdstukken 2 en 3 om de verantwoordelijkheid van individuen in het privédoel, in de hoofdstukken 4 en 5 wordt de verantwoordelijkheid van bedrijven en van managers besproken. Wat zijn de plichten van het bedrijfsleven en wanneer mag een overheid via regelgeving navolging van die plichten afdwingen? Deze thematiek is hoogst actueel vanwege de economische crisis. Heeft de financiële sector bijvoorbeeld gefaald in de uitoefening van zijn verantwoordelijkheden en moet de politiek daarom ingrijpen? Om dergelijke vragen te kunnen beantwoorden moeten we meer weten over wat maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) betekent. MVO staat hoog op de sociale agenda van het bedrijfsleven en verwijst in algemene zin naar de plichten die bedrijven hebben, maar om welke plichten gaat het daarbij in het bijzonder? Hoofdstuk 4 geeft een kritisch overzicht van het denken hierover. Voor een liberaal blijken er goede redenen te zijn voor argwaan ten aanzien van een sterke invulling van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven. In het bijzonder moet 'filantropie' worden afgewezen: bedrijven moeten geen sociale of politieke taken op zich nemen die te ver afstaan van hun economische doelstellingen. Hoofdstuk 5 onderzoekt de implicaties van deze stellingname voor het investeringsbeleid van bedrijven in de financiële sector. Is er zoiets als 'maatschappelijk verantwoord investeren', en zo ja, waar bestaat dat uit? Ook gaat het in op de vraag op welke wijze het gestimuleerd kan worden. Hoe zinvol zijn bijvoorbeeld gedragscodes? Welke rol speelt 'ethiekmanagement'?

In hoofdstuk 6 en 7 keren we terug naar het individu en richten we ons in het

bijzonder op de verantwoordelijkheid van burgers ten opzichte van de politiek (hoofdstuk 6) en, andersom, de verantwoordelijkheden die bestuurders of politici hebben ten opzichte van burgers (hoofdstuk 7). Wanneer we spreken over de verantwoordelijkheid van burgers gaat het om de bijdrage die wij geacht worden te leveren aan het (semi-)publieke domein. Er wordt dan bijvoorbeeld gezegd dat we de plicht hebben bij te dragen aan de leefbaarheid van de eigen buurt, dat we lid moeten worden van het bestuur van de school of damvereniging, en dat we politiek geïnformeerd moeten zijn en als het even kan ook politiek actief. Maar wat betekent het ideaal van een 'participatiesamenleving' precies en is het wel verenigbaar met het belang dat liberalen hechten aan individuele verantwoordelijkheid? Zoals we zullen zien is argwaan geboden ten aanzien van al te grote verwachtingen over de verantwoordelijkheden van burgers. In hoofdstuk 7 worden de verantwoordelijkheden besproken van onze vertegenwoordigers, bestuurders en van ambtenaren. Hebben politici een verantwoordelijkheid die verder gaat dan het zo goed mogelijk behartigen van de belangen van hun kiezers, en zo ja, waar bestaat die zogenaamde publieke verantwoordelijkheid dan uit? Welke rol spelen politieke partijen hierbij? Hoe integer willen we dat ambtsdragers zijn, en hoe valt dat te waarborgen? Is een ambtenaar een slaafse uitvoerder van bestaande regelgeving of heeft de ambtenaar een eigen bevoegdheid die speciale verantwoordelijkheden met zich meebrengt? Bestuurders staan daarbij tussen politici en ambtenaren, tussen beleid en uitvoering. Zijn de verantwoordelijkheden van de bestuurder daarmee afgeleiden van die van politici en van ambtenaren of hebben bestuurders een eigen verantwoordelijkheid, en zo ja, waar bestaat die uit? Zoals we zullen zien hangen de antwoorden op deze vragen in belangrijke mate af van meer fundamentele opvattingen over het wezen van onze democratie.

Omdat de wereld niet statisch is, liggen onze opvattingen over wat we moeten doen of nastreven ook niet voor de eeuwigheid vast. Dat betekent dat ook onze opvattingen over de inhoud van onze verantwoordelijkheden veranderen. De komende hoofdstukken geven antwoord op de vraag wat liberale verantwoordelijkheid betekent in het licht van de vragen die we ons nu stellen en de problemen waar we nu mee te maken hebben. Ze vormen daarmee noodzakelijkerwijs een tussentijds verslag van het denken over verantwoordelijkheid. Dit betekent niet dat het belang dat liberalen hechten aan verantwoordelijkheid ook slechts van tijdelijke aard is. Integendeel, juist *omdat* vrijheid en verantwoordelijkheid liberale kernwaarden zijn, moeten we steeds de vraag blijven stellen hoe we precies invulling aan onze verantwoordelijkheid geven: het nadenken over onze verantwoordelijkheid is een belangrijk onderdeel van die verantwoordelijkheid.

II Verantwoordelijkheid voor en van het kind

Fleur de Beaufort

1. Inleiding

Wanneer in de liberale filosofie sprake is van het individu en diens vrijheid en verantwoordelijkheid wordt meestal bedoeld op volwassenen. Het is immers niet zonder meer duidelijk dat het belang van vrijheid en verantwoordelijkheid bij kinderen hetzelfde is als bij volwassenen. Natuurlijk gelden rechten en vrijheden van kinderen evenzeer, getuige wetgeving en verdragen als het internationale verdrag inzake de rechten van het kind, doch niemand verwacht dat kinderen op eenzelfde wijze verantwoordelijkheden kunnen dragen als volwassenen.

Ouders zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor de opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen, alsmede voor de bescherming van rechten en vrijheden van hun kroost. Naast deze bescherming dragen ouders tot een bepaalde leeftijd (mede) de juridische aansprakelijkheid voor gedrag van hun kinderen. Zoals in het eerste hoofdstuk is uitgelegd mag dit wel degelijk als 'plicht' van ouders worden verwacht, die immers zelf kozen voor het ouderschap. Wanneer ouders verzaken in hun plicht komt de overheid om de hoek kijken bij de bescherming van kinderen in de samenleving. Er zijn bovendien zaken waarin de overheid zich al op voorhand bemoeit met opvoeding en kinderen, bijvoorbeeld via de leerplicht. Voor de ontwikkeling van een kind is onderwijs zodanig belangrijk dat niet wordt gewacht met ingrijpen tot blijkt dat ouders daar het belang niet of onvoldoende van inzien.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en het welzijn van kinderen. Het gaat daarbij deels om de verantwoordelijkheid van kinderen zelf, maar ook die van hun ouders, de omgeving en de overheid. Daarbij wordt met name gekeken naar de ontwikkeling van kinderen en de bescherming.

2. Het kind in de liberale filosofie

In de liberale filosofie berust de verantwoordelijkheid voor het welbevinden van kinderen in eerste instantie bij de ouders. Zo meent ook de denker Wilhelm von Humboldt, exponent van het Duitse *Bildungsliberalismus*, waarin de nadruk sterk op het belang van individuele ontplooiing wordt gelegd. In zijn werk *Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen* (1791-1792)

onderzoekt de denker onder andere welke rol de ouders, de omgeving en de staat dienen te vervullen ten aanzien van het welzijn van minderjarigen. Daarnaast kijkt hij naar de verantwoordelijkheid van kinderen zelf. De eerste verantwoordelijkheid ligt duidelijk bij de ouders.

‘Ihre Pflicht ist es, die Kinder, welche sie erzeugt haben, bis zur vollkommenen Reife zu erziehen [...]. Die Kinder behalten daher alle ihre ursprünglichen Rechte auf ihr Leben, ihre Gesundheit, ihr Vermögen, wenn sie schon dergleichen besitzen, und selbst ihre Freiheit darf nicht weiter beschränkt werden, als die Eltern dies theils zu ihrer eignen Bildung, theils zur Erhaltung des nun neu entstehenden Familienverhältnisses für notwendig erachten und als sich diese Einschränkung nur auf die Zeit bezieht, welche zu ihrer Ausbildung erfordert wird.’¹

Met name de laatste toevoeging, dat bemoeienis van ouders niet verder mag strekken dan de periode van minderjarigheid, is van belang voor de individuele vrijheid van kinderen. In de ogen van Humboldt dienden kinderen zoveel mogelijk gevrijwaard te blijven van externe invloed die hun verdere leven zou bepalen. Het uithuwelijken van minderjarigen is bijvoorbeeld zo’n externe invloed op (te) jonge leeftijd, waarvan de consequenties veelal langduriger zijn dan de periode van minderjarigheid. Zo zouden ouders hun kroost ook niet een bepaalde carrière mogen opdringen, bijvoorbeeld opdat een familiebedrijf voortgezet kan worden. De keuze voor een loopbaan, al dan niet binnen reeds bestaande kaders van een familiebedrijf, moet steeds aan het kind zelf worden gelaten. Humboldt definieert de plicht van ouders jegens hun kinderen als volgt: ‘die Kinder theils durch persönliche Sorgfalt für ihr physisches und moralisches Wohl, theils durch Versorgung mit den notwendigen Mitteln in den Stand zu setzen, eine eigne Lebensweise nach ihrer jedoch durch ihre individuelle Lage beschränkten Wahl anzufangen’.²

De Britse denker John Stuart Mill, die voortborduurde op het gedachtengoed van Humboldt, ging zelfs een stapje verder en meende in *On Liberty* dat ouders gedwongen konden worden in hun ouderlijke plichten te voorzien. Die dwang was, aldus Mill, nadrukkelijk geen tirannie.³

1 W. von Humboldt, *Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen*, Stuttgart, 1792, pp. 68-69.

‘Het is hun plicht de kinderen die zij ter wereld hebben gebracht op te voeden tot volwassenen [...]. De kinderen behouden steeds alle oorspronkelijke rechten op leven, gezondheid, vermogen, indien zij daar reeds over beschikken. Hun vrijheid mag slechts zodanig worden beperkt als de ouders die nodig achten voor de ontplooiing en voor de instandhouding van de verhoudingen binnen het gezin. Bovendien mag de beperking van de vrijheid alleen gelden voor de periode die voor opleiding van het kind noodzakelijk is.’ [vertaling FdB].

2 Ibidem, p. 69. ‘Hun kinderen in omstandigheden te plaatsen, deels door persoonlijke zorg voor hun fysieke en morele welzijn, en deels door hen van de benodigde middelen te voorzien, waarin zij zelfstandig hun levensweg kunnen kiezen, daarin slechts gehinderd door hun individuele talenten’ [vertaling FdB].

3 J.S. Mill, *Utilitarianism, On Liberty and Essay on Bentham*, Glasgow, 1962, pp. 230, 239-241.

Niet alleen van ouders verwacht Humboldt een bijdrage in de ontwikkeling van kinderen, ook de minderjarigen zelf hebben een taak. Zij dienen alles in het werk te stellen om de vervulling van de plicht van hun ouders mogelijk te maken. Met andere woorden, als ouders kinderen kansen bieden op onderwijs en ontplooiing in de bredere zin – cultuur, sport, normen en waarden – is het aan kinderen die kansen te grijpen en zoveel mogelijk te leren.

Tot slot heeft ook de staat een taak ten aanzien van de minderjarige burgers als het aan Humboldt ligt. Het is aan de staat ervoor te zorgen dat kinderen zich beschermd weten in hun rechten, ook indien nodig tegen hun eigen ouders. De rechten van kinderen moeten op eenzelfde wijze worden beschermd tegen de omgeving die geen misbruik mag maken van de onervarenheid van minderjarigen. In het belang van minderjarigen dient de staat in de eerste plaats vast te leggen vanaf welk moment de minderjarige als volwassen en volledig bevoegd wordt beschouwd. Dit moment mag in het belang van het individu niet te vroeg, maar zeker ook niet te laat worden gelegd. Humboldt meende dat voor verschillende handelingen ook uiteenlopende momenten van meerderjarigheid gekozen zouden kunnen worden, waarbij de individuele vrijheid en daarmee gepaard gaande eigen verantwoordelijkheid van de minderjarige geleidelijk toeneemt op weg naar de volwassenheid. Bovendien, zo realiseerde Humboldt zich al, zou het vastgestelde moment waarop kinderen de volwassen leeftijd bereiken kunnen verschuiven al naar gelang de tijd waarin zij leven. Het is tevens aan de staat vast te stellen op welke wijze voogden over kinderen worden aangesteld bij een eventueel overlijden van de ouders, waarbij het aanbeveling verdient dat ouders dit tijdens hun leven zelf regelen.

De keuze al dan niet een kind op de wereld te zetten wordt anno 2014 in Nederland over het algemeen bewust gemaakt door ten minste één en veelal twee volwassen individuen.⁴ Daarmee behoort het krijgen van kinderen tot een individuele in vrijheid gemaakte keuze die op termijn verantwoordelijkheden met zich meebrengt, zoals ook al in het eerste hoofdstuk van deze bundel wordt gesteld. Dat ouders een bepaalde plicht hebben in het dragen van verantwoordelijkheid voor hun kinderen betekent nog niet dat heel concreet is vastgelegd op welke wijze ze aan deze plicht zouden moeten voldoen. Ouders geven in de eerste plaats zelf op basis van eigen inzichten invulling aan hun verantwoordelijkheden jegens hun nakomelingen.

Wel zijn er daarbij (wettelijke) randvoorwaarden waar ouders zich aan zullen moeten houden. De belangrijkste randvoorwaarden zijn vastgelegd in artikel 247 van het Burgerlijk Wetboek, waarin het ouderlijk gezag wordt omschreven als de plicht en het recht van de ouder zijn minderjarig kind te verzorgen en op te voeden. Daaronder wordt verstaan de zorg en verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn en de veiligheid van het kind, alsmede het bevorderen

4 Natuurlijk zijn er enkele uitzonderingen op deze stelling te bedenken, doch ook daar waar de zwangerschap onverwachts kwam wordt de keuze deze te continueren uiteindelijk door het individu zelf gemaakt.

van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid. Opvoeding en verzorging mag in geen geval gepaard gaan met geestelijk of lichamelijk geweld of welke andere vernederende behandeling dan ook.⁵ In het internationaal verdrag inzake de rechten van het kind is ook sprake van de rechten en plichten van ouders: zij moeten het kind (bege)leiden in de uitoefening van zijn rechten op een manier die past bij de leeftijd en ontwikkeling van het kind.

Een eerste verantwoordelijkheid van ouders betreft aldus de bescherming van (de rechten van) het kind, de tweede verantwoordelijkheid heeft betrekking op de ontplooiing en kansen van kinderen. Bij beide verantwoordelijkheden speelt uiteindelijk ook de overheid een belangrijke rol.

3. Bescherming

Voor de geboorte

De bescherming van minderjarigen begint niet pas bij de geboorte; ten aanzien van de ongeboren vrucht is al sprake van verantwoordelijkheid voor diens bescherming. Er zijn bijvoorbeeld wettelijke grenzen gesteld aan het moment tot wanneer een zwangerschap mag worden afgebroken. Die grens ligt nu bij 24 weken, daarna mag zwangerschapsafbreking alleen nog op zwaarwegende medische gronden, wanneer bijvoorbeeld de gezondheid van de moeder in gevaar is. Er zijn uiteraard ook andere opvattingen mogelijk over hoeveel bescherming de ongeboren vrucht moet krijgen.

Grofweg kunnen de verschillende posities in drie groepen worden verdeeld. Bij *absolute* beschermwaardigheid wordt ervan uitgegaan dat op het moment waarop de bevruchting plaatsvindt een nieuw te beschermen leven is ontstaan. Bij *toenemende* beschermwaardigheid worden verschillende momenten van de zwangerschap aangegrepen waarop de beschermwaardigheid van de foetus verandert. Dat kan zijn vanaf het moment dat een begin wordt gemaakt met de vorming van de hersenen tot het moment waarop de foetus lijden kan ervaren of het moment waarop de foetus, al dan niet met medische hulp, ook buiten de baarmoeder zou kunnen overleven. Tot slot is het standpunt denkbaar waarbij de moeder wordt geacht baas te zijn over haar eigen lichaam en te allen tijde mag bepalen of zij de vrucht in zich accepteert. We zouden dit *secundaire* beschermwaardigheid⁶ kunnen noemen – de exacte grens hangt af van de opvatting van de moeder hierover.

Indien absolute beschermwaardigheid als uitgangspunt wordt genomen heeft de moeder vanaf het moment van de conceptie de verantwoordelijkheid bij al haar handelen steeds rekening te houden met de belangen van haar ongeboren kind. Niet alleen abortus maar ook evident schadelijk gedrag zoals het gebruik van

5 Burgerlijk Wetboek, boek 1, artikel 247, te raadplegen via: <http://www.wetboek-online.nl/wet/BW1/247.html>.

6 Zie uitvoeriger: G. de Haan (voorzitter), e.a., *Gen-ethische grensverkenningen. Een liberale benadering van ethische kwesties in de medische biotechnologie*, Den Haag, 2010.

alcohol of drugs zou in deze situatie ondenkbaar zijn. Bij toenemende beschermwaardigheid zou kunnen worden gesteld dat het moment waarop de moeder rekening dient te houden met het belang van het kind pas na verloop van tijd start. Indien het zelfbeschikkingsrecht van de moeder altijd boven het belang van het kind wordt geplaatst heeft een zwangere vrouw vrijwel geen verantwoordelijkheid in haar handelen rekening te houden met het kind. De ultieme consequentie van deze keuze zou zijn dat abortus op ieder door de moeder gewenst moment acceptabel is. De vraag die nu relevant is, is in hoeverre de moeder reeds tijdens de zwangerschap een bepaalde verantwoordelijkheid heeft voor haar ongeboren kind. Mag zij nog gedrag vertonen wat evident schadelijk is voor het kind, zoals alcohol nuttigen, roken of drugs gebruiken?

In de praktijk is het ondoenlijk gedrag van de moeder dat schadelijk is voor haar ongeboren kind volledig te definiëren en controleren. Dat zou tot een voor liberalen ontoelaatbare controlemaatschappij leiden. Bovendien zijn moeder en kind tot de geboorte onlosmakelijk met elkaar verbonden en bestaat er een afhankelijkheidsrelatie waar overheidsingrijpen alleen een rol kan spelen als de zelfbeschikking van de moeder grotendeels terzijde wordt geschoven. In die afhankelijke positie van het ongeboren kind kan alleen een moreel appèl op de moeder worden gedaan haar verantwoordelijkheid te nemen en haar gedrag aan te passen aan het belang van het kind. Hier kan worden gesteld dat de keuze voor de zwangerschap en de toekomstige rol als moeder met zich meebrengt dat de vrouw op voorhand bepaalde verantwoordelijkheden heeft.

De overheid kan met behulp van voorlichting zorg dragen voor voldoende informatie over gedrag dat schadelijk is tijdens de zwangerschap. De waarschuwingen op alcoholische dranken zijn hier een voorbeeld van. De omgeving van de moeder is in dit geval ook van onschatbare waarde als het aankomt op de zorg voor het ongeboren kind en beïnvloeding van eventueel schadelijk gedrag.

De jeugdgezondheidszorg

Zodra het kind is geboren is in ieder geval sprake van een volwaardig te beschermen individu. In de eerste plaats zijn hier de ouders aansprakelijk en hun gedrag dient zo min mogelijk de belangen van het kind te schaden. De zorg voor het geestelijk en lichamelijk welzijn van het kind ligt wettelijk verankerd bij de ouders, doch de overheid houdt via de jeugdgezondheidszorg (JGZ) van meet af aan een vinger aan de pols.⁷ De JGZ bestaat in ons land al ruim honderd jaar, waarbij het karakter geleidelijk is verschoven van thema's als armoede, (onder)voeding,

7 Jeugdzorg is in Nederland opgesplitst in de eerstelijnsjeugdzorg, waarbij het gaat om voorzieningen die voor iedereen toegankelijk zijn, en de tweedelijnsjeugdzorg, waarbinnen alle gespecialiseerde zorg valt waarvoor een indicatie nodig is. Bij de eerste lijn gaat het bijvoorbeeld om de JGZ (consultatiebureaus en de schoolarts) en de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG). Toegang tot de tweede lijn wordt beoordeeld door Bureau Jeugdzorg (BJZ) en omvat bijvoorbeeld jeugd-ggz, de zorg voor verstandelijk beperkte jongeren en de gesloten jeugdzorg.

hygiëne en infectieziekten naar (over)voeding, leefstijlproblemen, preventie (vaccinaties en vroegtijdige screening) en advisering op allerlei opvoedkundige terreinen. In het denken over JGZ heeft een omslag plaatsgevonden van hoofdzakelijk (het voorkomen van) ziekten naar gezondheid in de brede zin des woords en alles wat kinderen en hun ouders nodig hebben om gezond te kunnen opgroeien en opvoeden.⁸

Het doel van jeugdgezondheidszorg kan worden samengevat als ‘het bevorderen, beschermen en beveiligen van de gezondheid en de lichamelijke, cognitieve en psychosociale ontwikkeling van kinderen en jongeren’. Daarbij staat weliswaar het kind centraal, doch wordt nadrukkelijk ook de ouder cq opvoeder betrokken en wordt rekening gehouden met de omgeving waarin een kind opgroeit. Het van overheidswege volgen van kinderen en jongeren wordt gedaan om eventuele verstoringen tijdig te signaleren en wanneer nodig ook in te grijpen.⁹

In het belang van het kind kan de vroegtijdige en forse bemoeienis van de overheid ten aanzien van kinderen ook voor liberalen wel verdedigbaar worden geacht. De vraag is natuurlijk wel hoe ver die bemoeienis mag gaan, tot welke terreinen die bemoeienis zich moet beperken en op welk moment de rechten en plichten van ouders in het gedrang komen. Hoeveel ruimte wordt ouders gegund in het afwijken van wettelijk vastgelegde bescherming van kinderen?

Inenting

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) coördineert in Nederland het Rijksvaccinatieprogramma, dat in 1957 is ingesteld. Dit programma voorziet in vaccins tegen diverse veelvoorkomende ziektes zoals difterie, kinkhoest, mazelen, de bof en rode hond. Er geldt in Nederland geen vaccinatieplicht, de keuze voor deelname aan het programma wordt aan de ouders overgelaten. In de praktijk maakt 95 procent gebruik van het programma en kiest 5 procent ervoor de vaccinatie achterwege te laten.

In 2013 laaide de discussie over het al dan niet verplichtstellen van vaccinatie opnieuw op toen in ons land sprake was van een mazelenepidemie. Deze epidemie deed zich voor in de zogenoemde *bible belt* en meer specifiek bij reformatorische scholen. Hier is de inentingsgraad traditioneel veel lager, daar relatief veel ouders er met een beroep op hun geloof voor kiezen kinderen niet aan het vaccinatieprogramma deel te laten nemen.¹⁰ In reactie op de epidemie meende minister Schippers van Volksgezondheid dat het niet inenten van kinderen weliswaar onverstandig is, doch dat een inentingsplicht niet past in een vrij land. Dit is een manier voor liberalen om naar dit vraagstuk te kijken. De overweging is hier dat de overheid zich niet dient te mengen in de religieuze overtuiging van volwassenen

8 Commissie Evaluatie Basistakenpakket JGZ, *Een stevig fundament. Evaluatie van het basistakenpakket jeugdgezondheidszorg*, Den Haag, 2013, pp. 15-16.

9 Ibidem, p. 12.

10 Naast religie kan ook de keuze voor een antroposofische leefwijze reden zijn bewust van vaccinatie af te zien.

burgers en dus ook keuzes die daaruit voortvloeien moet respecteren.

Het is maar zeer de vraag of deze stelling ook standhoudt als wordt gekeken naar het welzijn van de kinderen en wie hiervoor uiteindelijk verantwoordelijk is. Voor liberalen is ook een ander standpunt denkbaar. Indien ouders, die in de eerste plaats verantwoordelijkheid dragen voor dit welzijn, zodanig in strijd met het belang van hun kind handelen dat er evidente kans op schade is, mag de overheid dwingend ingrijpen. Met de keuze inenting achterwege te laten, op welke grond dan ook, schaadt de ouder immers potentieel het belang van het kind dat die keuze zelf nog niet kan en/of mag maken. Het feit dat mazelen een relatief onschuldige ziekte is heeft de meest recente discussie hierover wellicht ook vertroebeld. In de jaren '50 van de vorige eeuw deed zich in Nederland de laatste grote polio-epidemie voor, waarbij 1784 mensen blijvende verlamming opliepen. Naar aanleiding van deze epidemie werd met grootschalige vaccinatie tegen de ziekte gestart. Sindsdien kwamen besmettingen enkel zeer lokaal op de Veluwe (1971) en in Streefkerk (1992) voor onder groepen gereformeerden die inenting achterwege lieten. Gezien de relatief hoge dichtheid van mensen zonder inenting kunnen besmettelijke ziektes zich in zulke gebieden nog verspreiden.

Door inenting tegen epidemische ziektes met kans op fatale of blijvende gevolgen vrij te laten geeft de overheid ouders de gelegenheid hun eigen overtuiging boven het belang en welzijn van hun kind(eren) te stellen. In die gevallen waar onomstotelijk is aangetoond dat inenting schadelijke gezondheidsrisico's voor minderjarigen kan voorkomen handelen ouders die inenting achterwege laten in strijd met artikel 247 van het Burgerlijk Wetboek. Zoals Humboldt al stelde, keuzes van ouders mogen idealiter geen verstrekkende gevolgen hebben op het latere leven van kinderen. Overigens zijn mensen die er bewust voor kiezen van inenting af te zien opmerkelijk genoeg niet zo consequent dat zij dan ook volledig af zien van medische hulp. Wanneer de besmetting heeft plaatsgevonden mogen de registers van de medische hulpverlening wel worden opgetrokken.

Bij het verplicht stellen van deelname aan het Rijksvaccinatieprogramma kan wel kritisch worden gekeken naar de vaccins die wel en niet onder deze verplichting zouden moeten vallen. Het is goed denkbaar dat een bepaalde ziekte op een gegeven moment zo exceptioneel is geworden dat massale (verplichte) inenting niet langer noodzakelijk is. Zo kan het ook zijn dat er onder medici nog veel onenigheid bestaat over de werking, duur van de werking of effectiviteit van nieuwe vaccins. Wanneer deze onenigheid zich nog onvoldoende heeft uitgekristalliseerd tot een eenduidig medisch advies, past de overheid voorzichtigheid ten aanzien van het opleggen van een vaccinatieplicht. Bovendien heeft de overheid de taak de kwaliteit van het verplichte Rijksvaccinatieprogramma steeds te toetsen en garanderen.

Leefstijl en ondertoezichtstelling

De jeugdgezondheidszorg bemoeit zich via het consultatiebureau en de Centra voor Jeugd en Gezin in toenemende mate met de algehele ontwikkeling van het

kind. Deze bemoeienis is, zeker in de eerstelijnszorg, relatief vrijblijvend. Pas wanneer sprake is van mishandeling, verwaarlozing of misbruik wordt door de overheid via de tweedelijnszorg zwaarder geschut ingezet in de bescherming van minderjarigen. Uiteindelijk kan dit zelfs leiden tot *ondertoezichtstelling* (OTS), uithuisplaatsing, ontheffing van het ouderlijk gezag en uiteindelijk ontzetting uit het ouderlijk gezag. Kinderen worden dan door de overheid tegen hun ouders, die verzaken in hun verantwoordelijkheden, in bescherming genomen.

In juni 2012 plaatste jeugdzorg in Nederland voor het eerst drie kinderen onder toezicht van een voogd omdat ze ongezond dik waren.¹¹ De ouders maakten bezwaar tegen deze beslissing, doch de rechter stelde de kindbescherming in het gelijk daar het ongezonde gewicht van de kinderen een bedreiging vormde voor hun ontwikkeling en de ouders er niet in slaagden het tij te keren. Deze kwestie was opmerkelijk daar de ouders wel een grote mate van betrokkenheid toonden bij hun kinderen en ook maatregelen hadden genomen om de situatie van hun kinderen te veranderen. Het uitblijven van succes was uiteindelijk toch reden voor de onder toezichtstelling.

Deze eerste OTS van te dikke kinderen in Nederland opent natuurlijk de discussie in hoeverre de overheid zich moet bemoeien met de leefstijl binnen gezinnen. Er zijn allerlei leefstijlen denkbaar die ongezond zijn voor de ontwikkeling van kinderen, terwijl het toch onwenselijk zou zijn als het aantal kinderen dat onder toezicht wordt gesteld de pan uit rijst. Een eenzijdig voedingspatroon van hoofdzakelijk *fastfood* is op den duur in velerlei opzicht – direct zichtbaar, maar zeker ook onzichtbaar – schadelijk voor de ontwikkeling van een kind. Toch is het geen vanzelfsprekendheid dat ouders die hun kinderen volstoppen met *fast-food* tegen jeugdzorg aanlopen. Zo kan eveneens worden beargumenteerd dat de ontwikkeling van een kind wordt belemmerd wanneer het urenlang achter de spelcomputer of televisie zit, toch is ook dit geen aanleiding voor OTS. Ook meerooken kan gezondheidsrisico's met zich meebrengen, evenals te weinig slaap, doch dat betekent nog niet dat jeugdzorg direct om de hoek komt kijken.

De terughoudendheid van jeugdzorg, die overigens toeneemt zo blijkt uit het afnemende aantal OTS-en, is heel begrijpelijk. Het is onmogelijk volledig objectief vast te stellen wat schadelijk is voor de ontwikkeling van kinderen en wat niet, zoals er ook lang niet altijd een direct verband is te leggen tussen oorzaak en gevolg. Alleen al om die reden dient de overheid terughoudendheid te betrachten als het aankomt op bemoeienis met de leefstijl binnen gezinnen. Het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van ouders, die met al hun goede bedoelingen ook niet altijd kunnen voorkomen dat het belang van hun kind wordt geschaad.

Neem bijvoorbeeld kinderen met anorexia. De oorzaken hiervan zijn zeer divers en het ligt veelal niet in de macht van ouders een dergelijke situatie te veranderen. Het enige wat ouders dan kunnen doen is professionele hulp zoeken voor

11 In Groot-Brittannië gebeurde dat al in enkele tientallen gevallen de laatste jaren. 'Jeugdzorg stelt te dikke kinderen onder toezicht', *NRC Handelsblad*, 8 juni 2012.

hun kind. Pas wanneer ouders dat (bewust) achterwege laten kan worden gesteld dat ze in strijd met het belang en welzijn van hun kind handelen. Ouders van te dikke kinderen die hulp van buiten aanvaarden en ook aantoonbaar moeite doen de situatie te veranderen zouden zeker niet lastig gevallen moeten worden met een maatregel als OTS. Pas als ouders hulp weigeren, ook als hun kinderen aantoonbaar hulp nodig hebben, kan dwang worden toegepast bij de verandering van de leefstijl van een kind. Daarbij is het wel van belang dat JGZ niet iedere afwijking van de norm aangrijpt om zich met een gezin te bemoeien.

Bij het opgroeien en de ontwikkeling van kinderen spelen allerlei factoren een rol, sommige factoren kunnen worden beïnvloed door ouders of een overheidsinstelling gericht op jeugdzorg, andere factoren simpelweg niet. Natuurlijk dient een overheid alert te zijn op het welzijn van kinderen in de samenleving en zoveel mogelijk positieve randvoorwaarden te creëren om de ontwikkeling van kinderen te stimuleren. Daarmee kan echter niet worden verhinderd dat er grote verschillen zullen blijven bestaan tussen gezinnen. Alleen een overheid die diep doordringt in alle regionen van de samenleving en steeds achter de voordeur verschijnt kan bijna alles voor zijn. Een dergelijke samenleving is echter weinig liberaal en het is maar zeer de vraag in hoeverre de ontwikkeling en het welzijn van kinderen dan zouden zijn gediend.

De nieuwe regelgeving rondom alcohol is hier een goed voorbeeld van. Evenals *fastfood* is ook alcohol schadelijk voor de ontwikkeling van kinderen. Ouders dienen er in het belang van hun kinderen op toe te zien dat zij geen grote hoeveelheden drank nuttigen. Tot voor kort mocht aan jongeren tot 16 jaar geen drank worden verkocht. Sinds 1 januari 2014 is de wetgeving aangescherpt; de leeftijdsgrens voor het kopen, het bezitten en het publiekelijk nuttigen van alcohol is verhoogd van 16 naar 18 jaar. Winkeliers die toch aan jongeren verkopen zijn eveneens strafbaar.

Dat deze forse ingreep in de leefstijl van burgers tot vreemde situaties leidt bleek al direct. Een moeder die met haar 16-jarige zoon boodschappen deed mocht de zes blikjes bier niet afrekenen. De caissière kon er immers niet vanuit gaan dat het bier niet voor de zoon was bedoeld. Alleen nadat zij de jongen de winkel uit had gestuurd mocht de moeder afrekenen, waarna zoonlief weer naar binnen mocht komen om de boodschappen te dragen. Daarmee wordt echter op geen enkele wijze voorkomen dat de moeder haar zoon thuis alsnog van een blikje bier voorziet als dank voor het dragen van de boodschappen. In feite zouden bezorgservices van boodschappen ook geen alcohol mogen bezorgen op adressen waar minderjarige kinderen aanwezig zijn.

Principiëler kan worden gesteld dat juist bij het gebruik van alcohol in toenemende mate de verantwoordelijkheid bij de kinderen zelf kan worden gelegd onder toezicht oog van de ouders. Kinderen wordt als ware geleidelijk de vrijheid gegund te wennen aan het gebruik van alcoholische dranken en de effecten die daarmee gepaard gaan te ontdekken. Hier is het aan de ouders om erop toe te zien dat kinderen gepast omgaan met deze vrijheid en hen daar waar nodig beperkin-

gen op te leggen. Het feit dat tegenwoordig steeds meer kinderen in het ziekenhuis belanden na een nachtje comazuipen zal naar onze verwachting niet worden opgelost met dergelijk rigide overheidsbeleid. Het zou immers ook kunnen zijn dat ouders kinderen teveel ruimte bieden en te weinig strikt zijn bij de opvoeding.

De ouderlijke plicht steeds te handelen in het welzijn van de minderjarige kinderen brengt de verantwoordelijkheid met zich mee dat kinderen een voor hun ontwikkeling zo gezond mogelijke leefstijl krijgen geboden. Zelf kunnen zij immers nog niet in alle gevallen de keuze voor de meest gezonde leefstijl maken. Onderdeel van deze gezonde leefstijl zijn gezonde en verantwoorde voeding, voldoende beweging en zo min mogelijk verslavende middelen als alcohol of sigaretten. Alleen in het geval van alcohol en sigaretten heeft de overheid op voorhand hele strikte regels opgelegd, terwijl bij voeding pas achteraf wordt ingegrepen. Kinderen krijgen niet dagelijks een appel van vadershand staat en de overheid komt ook niet kijken of kinderen thuis aan de zeer schadelijke gevolgen van het meerooken worden blootgesteld.

In een liberale samenleving ligt deze verantwoordelijkheid primair bij de ouders en is het dus ook aan hen die verantwoordelijkheid te dragen. Pas wanneer zij die verantwoordelijkheid onvoldoende nemen, bijvoorbeeld door hulp af te wijzen, dient de overheid in te grijpen. Overigens speelt in de leefstijl ook de omgeving van kinderen een belangrijke rol, zeker als ouders het laten afweten. Bovendien kan de overheid ten aanzien van leefstijlen wel sturen met behulp van voorlichting. Voor kinderen is het bij het maken van keuzes immers van belang over voldoende kennis te beschikken, ook als deze kennis niet door ouders wordt overgedragen.

4. Ontplooiing

Het belang van individuele ontplooiing wordt in de liberale filosofie breed onderschreven.¹² Het individu dient al jong in staat te worden gesteld zijn talenten te ontdekken. Aanvankelijk meenden liberale denkers, zoals John Locke in *Some Thoughts Concerning Education*, dat dit eerst en vooral een taak van de ouders was. Bovendien zou ontplooiing niet zozeer specifiek op kennisoverdracht gericht moeten zijn, doch veeleer op het bijbrengen van discipline, deugdzaamheid en redelijkheid. Immanuel Kant was grotendeels eenzelfde mening toegedaan. Hij stelde dat onderwijs gericht moest zijn op de vorming van het karakter en het bijbrengen van discipline.

Met John Stuart Mill geniet Humboldt met zijn *Bildungsliberalismus*, zoals eerder werd opgemerkt, binnen de liberale filosofie de grootste bekendheid als het op ontplooiing aankomt. *Bildung* was voor Humboldt de individuele zoektocht

12 Zie hiervoor meer uitvoerig: J.A. Bruijn (voorzitter) e.a., *Onderwijs de derde dimensie*, Den Haag, 2012, pp. 13-35.

naar de ware bestemming: zichzelf. Daarbij had de staat weliswaar een taak in het creëren van randvoorwaarden, zowel wettelijk als financieel, doch daar hield de taak van de staat dan ook op. Indien de overheid zich ook met het ‘individu-eigen’ proces *Bildung* zou bemoeien, zou de ware *Bildung* geen vorm kunnen krijgen. De staat kan immers slechts in uniforme regels handelen waarbij geen ruimte is voor individuele uniciteit.

Aanvankelijk werd de keuze kinderen al dan niet te onderwijzen geheel aan de ouders overgelaten. Geleidelijk ontstond echter het idee dat ontplooiing zo belangrijk was voor kinderen dat de staat het recht op onderwijs wettelijk moest vastleggen. Zelfs als ouders het belang van een goede ontwikkeling van hun kroost inzagen kon het zo zijn dat externe factoren, zoals armoede, hen noodzaakte de kinderen al jong uit werken te sturen in plaats van te onderwijzen. Daarmee waren ouders onvoldoende in staat keuzes te maken in het belang van hun kinderen.

In 1874 werd door de liberale politicus Samuel van Houten met het beroemde Kinderwetje een eerste stap gezet op weg naar een algeheel verbod op kinderarbeid en invoering van de leerplicht. Als gevolg van het feit dat de anti-revolutionairen destijds van mening waren dat de beslissing inzake het onderwijs van hun kinderen aan de ouders zelf was werd het oorspronkelijke wetsvoorstel van Van Houten op twee punten aangepast. In de eerste plaats mochten gemeentes de leerplicht niet plaatselijk bij verordening invoeren. In de tweede plaats was fabrieksarbeid tot twaalf jaar weliswaar verboden, doch behielden ouders het recht hun kinderen thuis en op het eigen land aan het werk te zetten zonder dat daaraan een vorm van leerplicht werd verbonden. Pas in 1900 wist het volledig liberale kabinet-Pierson-Goeman Borgesius de leerplicht in te voeren voor zes jaar, met ingang van het zevende levensjaar.¹³

Met de invoering van de wet op de leerplicht begaf de staat zich voor het eerst op een terrein dat tot dan toe fundamenteel aan de ouders had toebehoord. In het belang van kinderen werden ouders in hun (keuze)vrijheid beperkt. Geleidelijk werd deze overheidsbemoeienis zelfs uitgebreid, vandaag de dag geldt de leerplicht vanaf het vijfde tot het zestiende levensjaar en wordt bij het ontbreken van een startkwalificatie (diploma op minimaal mbo-2-niveau) verlengd tot het achttiende levensjaar (dan wordt gesproken van de kwalificatieplicht). Voor liberalen is deze ‘inbreuk’ op het ouderlijk gezag heel verdedigbaar in het belang van het kind en met een beroep op de individuele ontplooiing.

Leerplicht; verantwoordelijkheden nader verkend

Anno 2014 is conform artikel 23 van de Grondwet het onderwijs ‘een voorwerp van aanhoudende zorg der regering’. Daarbij is het geven van onderwijs vrij, doch stelt de overheid wettelijke eisen aan de deugdelijkheid van het uit openbare middelen gefinancierde onderwijs. In 1969 werd de mogelijkheid tot het geven van

13 Tegenstanders kwamen nog steeds voornamelijk uit confessionele hoek, de socialisten vonden de wet niet ver genoeg gaan, zij hadden ook graag gezien dat de staat gratis schoolkleding en boeken zou verstrekken.

thuisonderwijs geschrapt uit de leerplichtwet, omdat het in strijd zou zijn met het belang van de opvoeding van het kind. Sindsdien is schoolonderwijs de norm, waarbij de mogelijkheid bestaat vrijstelling van de verplichting tot inschrijving op een school te krijgen met een beroep op ofwel godsdienst of levensbeschouwing ofwel de lichamelijke of psychische gesteldheid van het kind.¹⁴ Daarmee weegt in het eerste geval de wens en overtuiging van de ouders momenteel zwaarder dan het belang van het kind.

Dit wordt versterkt door het feit dat in de wet niets is geregeld op basis waarvan kwaliteitseisen zouden kunnen worden gesteld aan het aanbod van thuisonderwijs, noch aan de ouder die het thuisonderwijs verzorgt. Terecht wijst de staatssecretaris er in een reactie op een advies van de Onderwijsraad op dat in een schoolomgeving toetsing plaatsvindt, zowel door de inspectie als door collegae op de werkvloer. Bij thuisonderwijs gebeurt dit op geen enkele wijze.¹⁵ Het waarborgen van de kwaliteit van scholing, van groot belang en punt van aanhoudende zorg van de overheid in het regulier onderwijs, is bij thuisonderwijs welhaast onmogelijk.

De vrijstelling wordt in toenemende mate gebruikt. Daar waar in het schooljaar 2000/2001 voor 94 leerlingen vrijstelling was verleend, liep dit aantal tot het schooljaar 2011/2012 geleidelijk op tot 429. Sluipenderwijs wordt ouders met een beroep op hun levensovertuiging en de vrijstelling de mogelijkheid geboden het belang van hun kind op de tweede plaats te zetten. In feite onthouden ouders hun kind(eren) het contact met leeftijdsgenoten, alsmede de kennismaking met de diversiteit aan in de Nederlandse maatschappij aanwezige overtuigingen en culturen.

In de liberale visie op ontplooiing is juist de diversiteit en de kennisname van andere overtuigingen van groot belang bij het ontdekken van de eigen talenten. Onderdeel van deze ontdekkingstocht kan immers zijn dat het kind uiteindelijk een andere overtuiging kiest dan die hij van huis uit meekreeg van zijn ouders. Honderd jaar geleden was dit welhaast ondenkbaar, vandaag de dag is dit in veel kringen de gewoonste zaak van de wereld. Thuis hebben ouders alle tijd en gelegenheid hun eigen overtuiging – religieus of politiek, maar ook hun visie op de maatschappij of hun specifieke voedingswijze – mee te geven aan de kinderen. In het onderwijs is het zaak dat kinderen ervaren dat er ook andere zienswijzen zijn en dat zij op weg naar de volwassen leeftijd hierin uiteindelijk hun eigen keuzes kunnen en mogen maken.

14 Indien kinderen als gevolg van een lichamenlijk of geestelijk probleem (tijdelijk) niet aan het regulier onderwijs kunnen deelnemen dient voor hen gekeken te worden naar een passende oplossing, waarbij thuisonderwijs een optie kan zijn. In dergelijke gevallen staat het belang van het kind centraal en niet de wens van de ouders. Daarbij moet – wederom in het belang van het kind – ervoor worden gewaakt dat een beroep op deze omstandigheden niet een nieuwe manier wordt om de leerplicht te omzeilen.

15 Ministerie van Onderwijs, *Reactie op Onderwijsraadadvies Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, nr. 426681, Den Haag, 13 juli 2013, pp. 11-12.

Door kinderen niet naar school te sturen wordt hen in feite teveel kennis, keuzevrijheid en ontwikkeling op sociaal-emotioneel terrein onthouden. Ten onrechte weegt hier het belang van de ouders zwaarder dan dat van hun kind(eren), terwijl er momenten zijn waarop de staat nu juist de kinderen tegen keuzes van ouders zou moeten beschermen.

Uniformiteit versus individualiteit

In het kader van de leerplicht is het interessant de zaak rondom het zeilmeisje Laura Dekker in herinnering te roepen. Het betrof hier een meisje van nog net geen veertien jaar dat dolgraag als jongste ooit solo de wereld rond wilde zeilen. Haar opleiding aan de havo wilde zij ondertussen vervolgen via de wereldschool, gespecialiseerd in onderwijs op afstand voor Nederlandse en Vlaamse kinderen. Deze school staat, anders dan het thuisonderwijs, onder toezicht van de onderwijsinspectie en wordt ook veelvuldig gebruikt door kinderen wier ouders een jaar met hen rondreizen voor bijvoorbeeld een *sabbatical*.

De ouders van Laura Dekker steunden hun ambitieuze dochter in haar plannen voor de zeiltocht, maar de leerplichtambtenaar in haar woonplaats Wijk bij Duurstede tekende succesvol bezwaar aan. Dit bezwaar leidde uiteindelijk tot OTS bij de Raad voor de Kinderbescherming, waarmee haar vertrek in 2009 werd verhinderd. In opvolgende gerechtelijke uitspraken bleek dat in deze casus uiteindelijk niet de leerplicht het springende punt was doch de veiligheid van het kind. Uiteindelijk kon het zeilmeisje op 21 augustus 2010 alsnog aan haar wereldreis beginnen. Op 21 januari 2012 slaagde zij erin als jongste solozeilster haar wereldreis te voltooien.

Natuurlijk kan hier niet in zijn algemeenheid worden gesteld dat kinderen de mogelijkheid moeten hebben al hun dromen na te jagen. Niet voor niets is er leerplicht en wordt de veilige omgeving van een solide thuisbasis en de regelmaat van het naar school gaan over het algemeen als beste uitgangspositie gezien voor opgroeiende kinderen. Wanneer een kind echter op eigen initiatief ambitie toont iets buitengewoons te doen, zonder daarbij overigens de wet op de leerplicht te willen overtreden, kan het zo zijn dat dit in het belang van het kind en diens individuele ontplooiing toch moet worden toegestaan. Op eenzelfde wijze wordt voor kinderen die sport op hoog niveau bedrijven of een exceptioneel muzikaal talent hebben immers ook nogal eens een uitzondering gemaakt. In het specifieke geval van Laura Dekker is het nog maar zeer de vraag of de OTS en dreigende uithuisplaatsing niet veel schadelijker zijn geweest voor haar belangen dan het feit dat haar ouders geen gevaar zagen in de solozeiltocht op zeer jonge leeftijd. In dit soort uitzonderlijke gevallen is maatwerk geboden en kan, om met Humboldt te spreken, de uniformiteit van overheidsingrijpen juist schadelijk zijn.

Ruimte voor meer individualiteit binnen het huidige onderwijs kan ook gezocht worden in flexibilisering van de onderwijstijd. Tot voor kort golden voor alle scholen dezelfde centraal vastgestelde lestijden, alsmede een landelijk vastgelegd vakantierooster. Sinds augustus 2011 wordt er op een beperkt aantal basisscholen

geëxperimenteerd met verruiming van de lestijden, zowel de keuze voor begin- en eindtijd per dag wordt in deze experimenten verruimd als de keuze voor schoolvakanties. De scholen die aan de proef meedoen kunnen zelf kiezen hoe ver ze willen gaan met flexibilisering, mits aan het wettelijk vastgestelde minimum aantal lesuren op jaarbasis wordt voldaan.

De evaluaties van de eerste twee termijnen van deze driejarige proefperiode zijn positief. Voor ouders geldt dat zij het onderwijs van hun kinderen beter in overeenstemming kunnen brengen met hun overige werkzaamheden, als gevolg waarvan er binnen gezinnen meer rust en tijd voor elkaar wordt ervaren. Ook leerkrachten en bestuurders van de deelnemende onderwijsinstellingen zien overwegend de voordelen van de flexibilisering. Een kwart van de deelnemende leerkrachten ervaart een verhoging van de werkdruk die gepaard gaat met ontevredenheid over de pauzemogelijkheden.¹⁶

Indien ook de evaluatie van de derde termijn, die in de zomer van 2014 afloopt, overwegend positief blijkt verdient het aanbeveling de flexibilisering breder mogelijk te maken. Op deze manier kan ouders maatwerk geboden worden bij het combineren van hun werkzaamheden, gezinsleven en het onderwijs van hun kinderen. Bovendien kan zo beter worden aangesloten bij individuele wensen. Waarom zouden bijvoorbeeld moslims verplicht vrij zijn tijdens christelijke feestdagen, terwijl zij op islamitische hoogtijdagen gewoon naar school moeten.

Employability

Zoals Humboldt in zijn werk al aangaf hebben niet alleen ouders plichten jegens hun kinderen, doch wordt ook van de minderjarigen zelf iets verwacht. Zij dienen het in de eerste plaats hun ouders mogelijk te maken in hun ouderlijke plichten te voorzien. Zo wordt van kinderen verwacht dat zij naar hun ouders luisteren en dat zij de hen geboden ontplooiingsmogelijkheden benutten.

Voor liberalen is het van belang dat kinderen zoveel mogelijk ruimte krijgen hun talenten te ontdekken en ontwikkelen. Iedereen die dat wil moet het beste uit zichzelf kunnen halen. Anders dan voor christen-democraten betekent dit voor liberalen niet dat mensen ook de plicht hebben te woekeren met hun talenten en steeds het maximale uit zichzelf te halen. Individuen wordt de ruimte geboden tot ontplooiing, doch de keuze wat uiteindelijk met bepaalde talenten al dan niet wordt gedaan is eveneens aan het individu zelf. Indien een kind met een uitzonderlijk talent voor pianospelen ervoor kiest automonteur te worden, zien liberalen dat niet als het vergooien van talent. Ouders mogen hun kind met dat specifieke talent ook geen carrière als pianist opdringen.

Dat liberalen de keuzes bij ontplooiing bij voorkeur aan het individu laten wil nog niet zeggen dat zij helemaal niets van het individu verwachten. Van kinderen wordt verwacht dat zij hun best doen op school opdat zij een startkwalificatie

16 M. de Weerd en P.J. Krooneman, *Monitor experiment flexibilisering onderwijstijd. 2e meting 2012-2013*, 2013, pp. 37-46.

behalen en uiteindelijk in staat zijn een zo groot mogelijke autonomie te bereiken. De leerplicht tot 16 jaar, alsmede de maatregelen tegen voortijdig schooluitval, voorzien hierin. Sinds 2007 geldt daarenboven een werkleerplicht voor jongeren tot 27 jaar, als gevolg waarvan jongeren tot dat moment geen aanspraak meer kunnen maken op een bijstandsuitkering. Zodra een jongere bij de gemeente aanklopt voor bijstand krijgt hij een passend aanbod voor werk, scholing of een combinatie van beide. Jongeren zijn niet verplicht te melden dat zij geen werk hebben en bovendien niet naar school gaan, zoals zij ook niet verplicht zijn het aanbod van de gemeente te accepteren. Bij weigering vervalt wel het recht op financiële steun van staatswege. Op deze wijze wordt zo optimaal mogelijk geprobeerd de individuele verantwoordelijkheid te voorzien in een eigen inkomen te stimuleren.¹⁷

Kinderen dienen zich dus gedurende hun jeugd in te spannen zodat zij, eenmaal volwassen, gereed zijn voor de arbeidsmarkt en uiteindelijk financieel zelfstandig kunnen zijn. De individuele verantwoordelijkheid voor financiële zelfstandigheid, waar liberalen zeer aan hechten, gaat verder dan het behalen van een diploma. De beschikking over een startkwalificatie is slechts het begin van deze financiële zelfstandigheid. Ook daarna geldt dat mensen zich zo optimaal mogelijk beschikbaar moeten houden voor de arbeidsmarkt, zodat geen onnodig beroep wordt gedaan op de collectieve middelen.

Deze beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt – *employability* – wordt alleen van mensen verwacht in het kader van de financiële zelfstandigheid. Wanneer mensen op andere legale manieren in hun inkomen voorzien hebben liberalen daar geen mening over. Echter daar voor de meesten geldt dat zij een baan nodig hebben om brood op de plank te krijgen dienen mensen hun kans op financiële zelfstandigheid zo reëel mogelijk te maken en houden.

Na het behalen van een startkwalificatie betekent dit dat ook van mensen mag worden verwacht dat zij voldoende vervolgopleidingen doen. In bepaalde beroepen is deze bijscholing verplicht, voor andere sectoren geldt dat bijscholing welhaast noodzakelijk is om de concurrentie op de arbeidsmarkt blijvend het hoofd te kunnen bieden. Indien mensen na verloop van tijd door omstandigheden van welke aard ook, niet meer in hun oorspronkelijke beroep kunnen functioneren, mag van hen worden verwacht dat zij zich omscholen. De Europese Unie heeft daartoe het Leven Lang Leren programma gestart, waarmee op alle niveaus in Europa wordt geprobeerd de samenwerking, uitwisseling en mobiliteit in het onderwijs te stimuleren. Nadrukkelijk maakt ook de volwasseneducatie deel uit van de programma.

Ook in Nederland maakt het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap serieus werk van een leven lang leren. Daarbij hoort wel de kanttekening dat het leven lang leren een verantwoordelijkheid van individuen zelf is en dus niet door de staat uit de collectieve middelen moet worden gefinancierd. Dat een

17 Deze regeling biedt bovendien ruimte voor de spreekwoordelijke uitzonderingen die ook zonder diploma uiteindelijk op eigen benen kunnen staan.

tweede of derde academische studie later in het leven alleen nog tegen kostprijs kan worden gevolgd is begrijpelijk, daar van een volwassene mag worden verwacht dat hij daar zelf de benodigde middelen voor bijeen brengt. Bij jongvolwassenen is deze verwachting niet terecht. Sterker, excellente studenten die twee studies parallel aan elkaar willen volgen dienen daartoe ook in de toekomst in staat te worden gesteld.

Wel kan worden gekeken of de overheid voor mensen die op latere leeftijd opnieuw willen studeren gunstige leningen zou kunnen aanbieden, zoals nu al voor reguliere studenten wordt gedaan. Op die manier wordt het ook op latere leeftijd een individuele keuze voor een investering in de toekomst, die uiteindelijk weer terugbetaald moet worden.

5. Tot slot

Het begrip verantwoordelijkheid laat daar waar het minderjarige individuen betreft veel ruimte voor discussie, ook tussen liberalen onderling. Evenals voor volwassenen gelden ook voor kinderen rechten, vrijheden en plichten. Voor de bescherming van deze rechten en vrijheden, alsmede het dragen van de plichten, zijn kinderen mede afhankelijk van anderen.

Dit zijn eerst en vooral hun ouders. Zij dragen primair de verantwoordelijkheid voor het welzijn van hun nakomeling. Verzaken zij daarin, dan komt de overheid om de hoek kijken in een poging het welzijn van minderjarige burgers te beschermen. De overheid kan ook op voorhand maatregelen nemen ter bescherming van kinderen. Daarbij dient steeds het belang van het kind voorop te staan, en dat kan soms betekenen dat bepaalde wensen of voorkeuren van ouders secundair zijn. Naarmate kinderen dichterbij de volwassenheid komen kunnen zij meer verantwoordelijkheden zelf dragen en mag ook van hen meer worden verwacht.

Ingrijpen door de overheid geschiedt veelal op basis van uniforme regels. Daar waar mogelijk dient echter rekening gehouden te worden met de individualiteit van het kind.

III Verantwoordelijkheid van volwassenen: financiën en gezondheid

Patrick van Schie

1. Inleiding

Voor veel individuen is het belangrijk, eenmaal volwassen, de eigen talenten zoveel mogelijk tot ontwikkeling te brengen. Dit kan in het verlengde van het reguliere onderwijsstelsel gaan om vergroting van kennis en intellectuele capaciteiten, maar iemand kan zich – naar eigen keuze – evenzo toeleggen op bijvoorbeeld het leveren van sportieve prestaties, schildervaardigheden of het zo goed mogelijk bespelen van een bepaald muziekinstrument. Wie zichzelf zo'n verplichting oplegt, beperkt zich in de mogelijkheden tot andere vrijetijdsbestedingen. Hij stelt zich een doel voor ogen dat dit 'offer' zijns inziens rechtvaardigt. Hij onderwerpt zich aan een 'regime' van inspanningen die zijn doel naderbij moeten brengen. Het kan natuurlijk zo zijn dat het volgen van een dergelijk 'regime' voor dit individu op zichzelf een bron van genot vormt, maar dit zal lang niet altijd op elk moment zo worden ervaren. Voor zover het individu het als een last ervaart, is het een last die hij bereid is te dragen omdat alleen op die manier zijn zelfgekozen doel kan worden bereikt. Zou hij zich aan het 'regime' onttrekken en het gevoel hebben daardoor zijn doel niet te hebben bereikt, dan is de kans groot dat hij zichzelf onverantwoordelijk gedrag verwijt.

Veel van de keuzes die we privé maken bepalen op eenzelfde manier onze verantwoordelijkheid. In dit hoofdstuk gaat het om de vraag hoeveel verantwoordelijkheid samenhangt met de keuzes die het individu in een tweetal facetten van zijn eigen leven maakt, te weten zijn persoonlijke financiële planning en de zorg voor de eigen gezondheid. Zoals wij in het inleidende hoofdstuk 'Liberale verantwoordelijkheid: uitgangspunten' al zagen laten liberalen individuen in hoge mate vrij in hun keuzes, zolang zij de vrijheid van anderen niet aantasten, en in al deze gevallen gaat dat onomstotelijk gepaard met retrospectieve verantwoordelijkheid. Van prospectieve verantwoordelijkheid zal echter alleen sprake zijn als, ten eerste, het individu *als mens* een bepaalde vooruitziende verantwoordelijkheid kan worden toegeschreven omdat hij – mens zijnde – reeds een 'rol' vervult ten opzichte van zichzelf of ten opzichte van de samenleving of, ten tweede, als het individu door zijn keuzes anderen schaadt (denk aan meeroken) of zichzelf in de situatie brengt dat hij een beroep op staatsondersteuning zal doen of op andere wijze de gevolgen van zijn keuzes op de gemeenschap kan afwentelen. In een samenleving waarin voor volwassenen louter negatieve vrijheden – de vrijheden waartoe de staat zich van actie onthoudt, tenzij om schending ervan door andere burgers te

voorkomen en te bestraffen – zouden worden gegarandeerd doet zich die tweede situatie uiteraard veel minder snel voor dan in de uitgebreide verzorgingsstaat waarin wij leven.

Een *theoretisch* plausibel liberaal betoog zou vanuit principiële afwijzing van plichten ten opzichte van de gemeenschap, kunnen voeren tot afschaffing of ten minste verregaande afslanking van de verzorgingsstaat. Meer *praktisch* gezien is het verstandig als liberalen echter ook bereid te zijn vanuit het gegeven dat er in Nederland een verzorgingsstaat is opgetuigd waarvan niet te verwachten is – gegeven voorts de politieke verhoudingen – dat hij zal worden afgebouwd maar die misschien wel kan worden bijgeschaafd of zodanig omgebouwd naar bijvoorbeeld een participatiesamenleving dat eigen verantwoordelijkheid niet wordt ondermijnd (zie het hoofdstuk over de publieke verantwoordelijkheid van de burger), te kijken naar de mogelijke consequenties voor de prospectieve verantwoordelijkheid van de burger als onderdeel van herstelverantwoordelijkheid. Anders gezegd: welke plichten vloeien voor volwassen burgers voort uit het gegeven dat er mogelijkheden bestaan de gevolgen van eigen keuzes voor rekening van de samenleving te laten komen? En als de plichten die daaruit voortvloeien te benauwend zijn, welke gevolgen van eigen keuzes kunnen dan wellicht worden gedecollectiviseerd?

2. Spaarzin

Liberalen gaan ervan uit dat volwassen individuen zelfstandig in het leven staan. Hun wordt een zo groot mogelijke vrijheid gelaten om eigen keuzes te maken en zij dragen de (retrospectieve) verantwoordelijkheid voor de gevolgen die uit hun keuzes voortvloeien. Eén van de voorwaarden om zelfstandig in het leven te kunnen staan is dat het individu voorziet in zijn eigen inkomen. Dit laat onverlet dat het individuen natuurlijk vrij staat onderling samenlevingsverbanden aan te gaan waarin de een voor het inkomen zorgt en de ander bijvoorbeeld zorgtaken op zich neemt. Een plicht om door middel van arbeid in het inkomen te voorzien, zou in strijd zijn met de liberale beginselen.

Slechts indien een volwassen individu buiten zijn schuld niet (op eerlijke wijze) de middelen kan vergaren die hem ten minste een bestaansminimum garanderen, zou er een beroep mogen worden gedaan op een uitkering uit de ‘collectieve’ middelen; middelen die – zo zal een echte liberaal nooit vergeten, en zouden ook niet-liberalen dienen te beseffen – door andere individuen (en verbanden van individuen zoals bedrijven) worden opgebracht. Die laatste toevoeging is van belang omdat een al te gemakkelijk beroep op de zogenoemde ‘collectiviteit’ vaak geschiedt vanuit de gedachte dat een kleine verstrekking uit de grote gemeenschapspot weinig uitmaakt. In die gedachte moet als iets van iedereen is, eenieder er kennelijk ook zoveel mogelijk voor zichzelf uit halen (*tragedy of the*

*commons*¹). Indien het besef aanwezig zou zijn dat het medeburgers zijn die de ‘gemeenschapspot’ moeten vullen, zou misschien iets minder gauw een beroep op die pot worden gedaan. Wie er immers van doordrongen is dat het geld waarom hij vraagt door de buurman moet worden opgebracht, moet die buurman ook recht in de ogen kunnen kijken.

Toen ons stelsel van sociale zekerheid werd opgebouwd was genoemd besef nog ruimschoots aanwezig. Voordien had iemand die om financiële ondersteuning vroeg zich tegenover een kerkelijk of ander particulier (dan wel in laatste instantie een gemeentelijk) armenbestuur te verantwoorden; hij moest duidelijk zien te maken waarom hij zichzelf (en eventueel zijn gezin) niet kon bedruipen en er was een gerede kans dat hij (een van) de bestuurders in het dagelijks leven weer zou tegenkomen. Wie om steun vroeg schaamde zich daar veelal voor, zelfs al was daartoe geen enkele aanleiding. Dit gevoel was nog ruimschoots aanwezig tot en met de generatie die voor de Tweede Wereldoorlog is geboren en opgegroeid.

In de loop van de twintigste eeuw zijn er rechten gekomen op sociale uitkeringen, waarvan de toekenning betrekkelijk anoniem door ambtenaren plaatsvindt. Willekeur is hiermee vervangen door recht, wat voor liberalen winst is; maar de keerzijde is dat het beroep op een uitkering door minder mensen wordt ervaren als een situatie die tot het uiterste zou moeten worden vermeden.²

Het besef zelf de verantwoordelijkheid voor het eigen inkomen te dragen, ging vroeger gepaard met gedrag om tegenvallers zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant op te kunnen vangen. Een zelfstandige zal voor het geval zijn inkomsten tegenvallen geld ter overbrugging opzij zetten. Een werknemer in loondienst diende toen er nog geen uitgebreid stelsel van sociale zekerheid was soortgelijke voorzorgsmaatregelen te nemen. Voor onverwachte extra uitgaven geldt hetzelfde. Als de wasmachine het begeeft, dient men ofwel geld achter de hand te hebben voor een reparatie of, als dat niet meer mogelijk is, voor de aanschaf van een nieuwe wasmachine; wie daar niet voor zorgt zou erop bedacht moeten zijn dat hij zijn kleren met de hand dient te wassen totdat hij voldoende geld heeft

1 De ‘tragedy of the commons’ verwijst naar een befaamd artikel van Garrett Hardin uit 1968, waarin hij uiteenzet dat als honderd boeren een weide gezamenlijk gebruiken, elke boer voor zich een groot voordeel behaalt door zoveel mogelijk van zijn kudde te laten grazen maar dat wanneer ze dat allemaal doen de weide al gauw is kaalgegraasd, wat tegen hun belang in druist.

2 Zie voor een uitwerking naar de sociale zekerheid: F. de Beaufort, *Van stigma naar sociale stijging. Een liberale toekomst voor ‘achterblijvers’*, Den Haag, 2011.

om de wasmachine alsnog te vervangen.³ Lenen is tegenwoordig natuurlijk ook een mogelijkheid, financieel gezien voor het individu gelet op de te betalen rente overigens vaak geen ‘wijze’ keuze, mits de toekomstige inkomsten garanderen dat de lening daadwerkelijk kan worden afgelost.

Het voorzien in eigen inkomen betreft anders gezegd niet alleen het inkomen op korte termijn maar ook dat op langere termijn: dit slaat dus op inkomen dat niet direct wordt uitgegeven maar dat wordt gespaard. Spaarzin is een oude burgerdeugd, die ook onder liberalen werd verondersteld dan wel werd aanbevolen. Zo schreef Samuel Smiles in zijn negentiende-eeuwse bestseller *Self help*: ‘Economizing one’s means with the mere object of hoarding is a very mean thing; but economizing for the purpose of being independent is one of the soundest indications of manly character... The proverb says that “an empty bag cannot stand upright”; neither can a man who is in debt.’⁴

In de negentiende, maar ook in een groot deel van de twintigste eeuw, werd die deugd breed onderschreven, behalve in de onderste lagen van de maatschappij.⁵ ‘Any class of men that lives from hand to mouth will ever be an inferior class. They will necessarily remain impotent and helpless, hanging on to the skirts of society, the sport of times and seasons’, stelde Smiles.⁶ Maar dat zag hij allerm minst als een onvermijdelijke conditie voor wie in de lagere klasse was geboren. Als men maar spaarde, betoogde Smiles, zou men zichzelf kunnen verheffen. Ten opzichte van wie rijk werd geboren, had iemand die maar beperkte middelen meekreeg zelfs een voorsprong. Hij had immers meer reden zich in te spannen. ‘The greatest things which have been done for the world have not been accomplished by rich men... but by men generally of small pecuniary means.’⁷

In de negentiende eeuw waren liberalen dan ook betrokken – al dan niet vanuit de regering – bij de oprichting van veilige spaarbanken (bijvoorbeeld in Nederland de Nuttspaarbank en de door de regering opgerichte Rijkspostspaarbank), met de bedoeling burgers uit zoveel mogelijk alle lagen van de bevolking te bewegen wat geld opzij te zetten opdat hun zelfstandige kracht zou toenemen. Ouders die zelf spaarzin betrachten dragen deze norm veelal over op hun kinderen; onderzoek wijst uit dat kinderen vaker sparen als zij uit een gezin komen

3 Volgens het NIBUD, een Nederlands instituut voor budgetvoorlichting, heeft ongeveer 20% van de Nederlandse huishoudens geen enkele financiële buffer, terwijl 21% van de huishoudens een buffer van minder dan € 2.000,- heeft. Het NIBUD hanteert een gewenste minimumbuffer die varieert tussen € 3.550,- voor een alleenstaande en € 5.900,- voor een echtpaar met vier kinderen, al zijn dit natuurlijk statistische gemiddelden. Zie: M. Warnaar en C. van Gaalen, *Een referentiebuffer voor huishoudens. Onderzoek naar het vermogen en het spaargedrag van Nederlandse huishoudens*, NIBUD, 2012, pp. 12 en 41.

4 S. Smiles, *Self Help. With Illustrations of Character and Conduct*, zonder plaats, 1859, pp. 139 en 140.

5 De Beaufort, *Van stigma naar sociale stijging*.

6 Smiles, *Self Help*, p. 137.

7 Ibidem, p. 148.

waarin wordt gespaard en waarin zulk gedrag wordt bevorderd.⁸

Eind negentiende eeuw en begin twintigste eeuw trachtten verschillende liberale economen na te gaan welke psychische eigenschappen samenhangen met spaargedrag. Het zal niet verrassen dat zelfbeheersing en wilskracht als belangrijke factoren uit de bus kwamen. Dat zijn twee eigenschappen die in de negentiende eeuw volgens liberalen al essentieel waren om als rationele individuen zelfstandig in het leven te kunnen staan. Zij schiepen daarmee al een zeker normatief kader voor het burgerschap: welke keuzes een individu maakte was aan hem, maar bij het maken van die keuzes diende hij zich niet door zijn passies te laten overmeesteren; het dienden rationele keuzes te zijn. Dat is een strengere ‘opdracht’ dan van een achttiende eeuws liberaal denker als de Schot David Hume, die de rede als een slaaf van de passies omschreef. Tegelijkertijd was het in de achttiende eeuw welhaast ondenkbaar dat iemand die keuzes maakte die verkeerd uitpaktten, de gelegenheid zou krijgen de schade op de samenleving af te wentelen.

Klassieke liberale economen pasten het gebod van zelfbeheersing ook op de staat toe. De staat mocht niet meer taken op zich nemen dan die welke strikt noodzakelijk waren en de uitgaven moesten zijn gedekt. In wat toen staathuishoudkunde heette – en wat nu economie wordt genoemd – moest het ‘huishoudboekje’ dan ook ‘kloppen’. Dat staten, ook de Nederlandse, in de praktijk vaak onder een hoge financiële schuldenlast gebukt gingen, deed niet af aan het liberale beginsel dat de staatsinkomsten en -uitgaven in evenwicht dienden te zijn. De (links)liberale econoom John Maynard Keynes brak in de jaren dertig van de twintigste eeuw met dit gebod: hij betoogde dat de staat in tijden van crisis bewust een tekort op de eigen balans diende te creëren om de uitvallende particuliere vraag te compenseren met een verhoogde overheidsvraag. Vooral na de Tweede Wereldoorlog werd dit *gefundenes Fressen* voor politici, die immers maar al te graag wilden horen dat zij de staatsuitgaven konden opvoeren zonder voor financiële dekking te zorgen en die zich Oost-Indisch doof hielden voor het bijbehorende verhaal dat de staat in tijden van economische voorspoed een overschot op zijn balans diende te creëren, in feite diende te sparen voor zware tijden.

Toeval of niet, maar na enkele decennia ervaring met een staat die geld uitgaf dat er nog niet was nam dat verschijnsel aan het einde van de twintigste eeuw ook onder particuliere huishoudens toe. De oude notie dat een gulden eerst moest worden verdiend voordat je hem kunt uitgeven, begon te verdwijnen nog voordat de gulden zelf verdween. Wat ook steeds meer op de achtergrond raakte, is het verschil tussen schulden gemaakt voor investeringen – uitgaven die toekomstig rendement kunnen genereren – en schulden gemaakt ten behoeve van consumptieve uitgaven. Dit is mede in de hand gewerkt door retoriek die linkse politieke partijen tegenwoordig hanteren, waarmee zij louter consumptieve uitgaven in de

8 Andersom komen (zware) betalingsachterstanden vaker voor bij mensen wier ouders een gat in de hand hadden en geen aandacht aan ‘financiële opvoeding’ besteedden. Zie T. Madern en A. van der Schors, *Kans op financiële problemen*, NIBUD, 25 maart 2012, pp. 48-49.

collectieve sector – zoals uitkeringen of verhoging van ambtenarensalarissen – verhuilend presenteren als ‘investeringen’. Voor werkelijke investeringen van burgers – individuen die geld steken in hun eigen onderwijs of ondernemers die krediet aanvragen om hun nieuwe product te kunnen ontwikkelen – kan het aangaan van schulden zeer gerechtvaardigd zijn, zolang tenevallers maar niet op medeburgers kunnen worden afgewenteld. Hoewel het verschijnsel van consumptieve schulden bij huishoudens nog niet zo’n hoge vlucht heeft genomen als in de Verenigde Staten, volgt Nederland op afstand de trend die aan de overzijde van de Atlantische Oceaan is ingezet.

Of iemand zijn inkomen direct besteedt of ten dele pas later uitgeeft, is in liberale ogen zijn eigen zaak mits het ook daadwerkelijk in alle opzichten zijn *eigen* zaak blijft. Als iemand echter niet meer in staat is zijn schulden te voldoen, ontstaat schade: aan degenen bij wie hij in het krijt staat of aan de ‘gemeenschap’ (alle belasting betalende burgers) indien hij een beroep op de ‘collectiviteit’ doet om bij te springen dan wel wanneer na een schuldsaneringstraject – de gemiddelde schuld van personen in zo’n traject bedroeg in 2011 € 32.250,- – restschulden worden kwijgescholden. Onder particulieren is een terugval in inkomsten de belangrijkste reden dat iemand schulden krijgt (een externe factor, waarop men echter wel zou kunnen anticiperen), maar andere belangrijke factoren hebben te maken met gebrek aan zelfbeheersing, te weten overbesteding (structureel meer uitgeven dan men aan inkomen geniet) en ‘compensatiegedrag’ (te veel uitgeven in een poging aan psychische problemen te ontsnappen).⁹

Kan uit het liberale beginsel dat een individu met zijn handelingen anderen geen schade mag berokkenen, een plicht – prospectieve verantwoordelijkheid – tot sparen worden afgeleid? Het door liberalen van allerlei snit onderschreven schadebeginsel vergt dat schade die iemand aanricht niet alleen op hem moet kunnen worden verhaald, maar ook dat op hem een – ook als deze niet wettelijk moet of kan worden afgedwongen – verantwoordelijkheid rust te voorkomen dat hij schade aan anderen toebrengt. Een plicht tot spaarzin als zodanig kan iemand hooguit aan zichzelf opleggen, een plicht tot spaarzin om te voorkomen dat anderen of de gemeenschap voor zijn levensonderhoud moeten opdraaien kan als moreel gebod aan het schadebeginsel worden ontleend.

Voor de politiek is de vraag relevant of de in regels en wetgeving vast te leggen verantwoordelijkheid hier meer behelst dan een retrospectieve. Die laatste vorm

9 De meeste burgers die in een schuldsaneringstraject terecht komen, dat waren in 2012 104 personen op elke 100.000 volwassenen, leven gedurende drie à vier jaar op 90% van een bijstandsinkomen. Wat zij meer aan inkomen genieten, wordt gebruikt ter voldoening van schulden. Vaak is dit niet voldoende om alle schulden af te lossen; het restant wordt dan kwijgescholden. In het schuldsaneringstraject worden de schuldenaren begeleid; de kosten daarvan worden door de gemeente – dus door de belastingbetalers – gedragen. Zie: Ibidem, p. 43 voor wat betreft de gemiddelde schuld en S. Peters, L. Combrink-Kuiters en M. Vlemmings, *Monitor Wsnp. Negende meting over de periode 2012*, Utrecht en Den Haag, 2013, in het bijzonder pp. 19-20 voor wat betreft de oorzaken van schulden en p. 35 voor wat betreft de ‘doorlooptijd’.

van verantwoordelijkheid houdt in dat eventuele schade zoveel mogelijk op de veroorzaker kan worden verhaald c.q. dat de schuldenaar zijn verplichtingen waar mogelijk tot de laatste eurocent aflost. Prospectieve verantwoordelijkheid zou betekenen dat de staat in zijn beleid de spaarzin bevordert, dus duidelijk maakt dat (in ieder geval tot op zekere hoogte) sparen te verkiezen is boven onmiddellijk consumeren. Pikant is dat in 2013, los van de wet- en regelgeving, de Nederlandse regering bij monde van premier Rutte juist het tegenovergestelde propageerde: er werd een oproep gedaan geld te spenderen omdat dit de Nederlandse economie op gang zou helpen. Uit liberaal oogpunt kan hierover worden opgemerkt dat een collectief doel – in dit geval: bijdragen aan groei van ‘de Nederlandse economie’ – nooit belangrijker kan zijn dan de (evenwichtige waarborging van de) vrijheden en keuzes van individuele burgers.

Momenteel wordt sparen ook beleidsmatig ontmoedigd (in plaats van aangemoedigd). Reeds de inflatie is in Nederland de afgelopen jaren bij lange na niet goedgemaakt door de rente op spaargeld die de banken aanbieden. Daardoor is iemand aanmerkelijk slechter af wanneer hij zijn inkomen *niet* onmiddellijk uitgeeft dan wanneer hij dit wel doet. Dit wordt verergerd door de vermogensrendementheffing. Wie een deel van zijn inkomen – waarover reeds belasting is betaald – opzij zet, wordt indien hij meer dan ongeveer € 21.000,- bezit getroffen door een *extra* belastingheffing. Op zichzelf zou, indien er geen inflatie zou bestaan, hiervoor een plausibel pleidooi zijn te houden: de winst die iemand op zijn vermogen maakt kan evenzeer als inkomen worden beschouwd als bijvoorbeeld het loon dat door arbeid wordt verkregen, en zou dan op die grond tegen hetzelfde tarief moeten worden belast. Maar in Nederland wordt sinds 2001 niet het werkelijke rendement dat iemand op zijn vermogen maakt belast, doch een fictief rendement van 4% dat steeds verder boven de rentevergoedingen op spaargelden is komen te liggen. Bij de invoering van de fictieve heffing van 4% betoogde minister van Financiën Gerrit Zalm dat iedereen bij ‘hem’ (de staat) terecht kon om door de aankoop van obligaties op betrekkelijk veilige wijze aan een rendement van 4% te komen; de Nederlandse overheid schrijft echter obligaties uit waarop in de verste verte geen rendement van 4% is te behalen.¹⁰ Bij een rentestand van 4% zou de belastingdruk 30% zijn, bij een rentestand van 1,2% is de belastingdruk als gevolg van het fictieve rendement van 4% maar liefst 100%, en dat dan nog afgezien van de waardevermindering die door inflatie reeds was opgetreden.

De recente discussie aangezwengeld door de eenentwintigste eeuwse ‘Marx’, de Fransman Thomas Piketty, over een groeiende ongelijkheid van vermogens doet voor het gros van de ‘vermogenenden’ nogal vreemd aan. Huizenbezitters hebben hun vermogen in stenen sinds 2008 fors zien dalen. Gewone spaarders lijden, zoals wij zojuist zagen, eerder verlies op hun vermogen dan winst, vooral door de

10 Zie tevens M. van de Velde, ‘Van vereffening naar verdeling: eigendom en belastingen in liberaal perspectief’, in: M. Wissenburg e.a., *Eerlijk is eerlijk. Wat een liberaal van de staat mag verwachten en van zichzelf moet vergen*, Den Haag, 2011, p. 87 en noot 47.

in ons land onevenredige vermogensrendementheffing. Los van de vraag of Piketty gelijk heeft met zijn stelling dat de vermogensongelijkheid is gegroeid – het Britse dagblad *Financial Times* heeft hem beschuldigd van slordig en willekeurig gebruik van feitenmateriaal – behoeft de automatische conclusie die Piketty en zijn linkse volgelingen eraan verbinden dat vermogen zwaarder zou moeten worden belast, een principiële bestrijding. Sparen of investeren in kapitaal is allerm minst laakbaar, alsof burgers hun geld aan consumptiegoederen *behoren* te besteden. Het zou dan ook niet door de staat behoren te worden ‘afgestraft’.

Indien het fiscaal beleid voor de burger neutraal zou worden gemaakt voor wat betreft de keuze tussen consumeren of sparen, dan dient het inkomen uit vermogen juist om te beginnen op basis van niet meer dan het werkelijke rendement te worden belast. Praktisch gesproken kan dit ook zoveel mogelijk worden benaderd zoals gebeurt in het voorstel van de commissie-Van Dijkhuizen: deze commissie wil een fictief (‘forfaitair’) rendement hanteren conform de spaarrente van de laatste vijf jaar. Overname van dit advies zou voor spaarders al een hele verbetering zijn en wij scharen ons in deze dan ook achter de commissie-Van Dijkhuizen. Een *werkelijk* beleidsneutraal beleid zou echter nog verder dienen te gaan: dan behoort dit Van Dijkhuizen-tarief te worden verlaagd met de inflatie die zich in dezelfde periode heeft voorgedaan. Indien de gemiddelde inflatie hoger was dan de gemiddelde spaarrente, zou dit erop neerkomen dat de fiscus eigenlijk toeslagen moet verstrekken; om niet een nieuw toeslagensysteem op te tuigen kiezen wij ervoor uitsluitend vermogensrendementheffing toe te passen indien de gemiddelde spaarrente hoger is uitgevallen dan de gemiddelde inflatie. Daarnaast menen wij dat het uit het oogpunt van eerlijkheid (al was het maar omdat de staat blijft profiteren wanneer de inflatie hoger is dan de rente op spaarrekeningen) en het bevorderen van het dragen van eigen verantwoordelijkheid geboden is de in een eerder geschrift van de TeldersStichting als ‘uiterst vrekig’¹¹ omschreven vrijstelling van toen € 20.000,- (inmiddels ruim € 21.000,-) fors te verhogen. Wij pleiten ervoor die vrijstelling te verhogen naar bijvoorbeeld € 100.000,-, exclusief een vrijstelling voor de opbouw van een eigen pensioen.¹²

Bij een dergelijk fiscaal regime is het voor burgers goed mogelijk voorzieningen te treffen die voorkomen dat men door schulden schade aan anderen en/of aan ‘de gemeenschap’ aanricht. Evenmin als de staat een voorkeur voor consumeren boven sparen zou moeten aangeven, past het een liberale staat principieel een voorkeur voor sparen boven consumeren te laten blijken. Deze keuze voor aanwending van het eigen inkomen behoort bij de burgers te berusten, al naar gelang ieders eigen voorkeur en omstandigheden. Wel is het uit liberaal oogpunt goed verdedigbaar kinderen tot een zeker spaargedrag te stimuleren. Dit als onderdeel van een leerproces om later als volwassen burgers zelfstandig in het leven te kunnen staan en afwenteling van de gevolgen van eigen keuzes op de samenleving

11 Ibidem, noot 47 op p. 87.

12 Zie D. van Leeuwen-Schut (voorzitter), e.a., *Eigen keuze, samen sterk. Duidelijkheid geeft zekerheid voor arbeidsmarkt en pensioenen*, Den Haag, 2012.

te vermijden. In dat verband zou de kinderbijslag, een toeslag vanuit de ‘collectiviteit’ op een door twee volwassen burgers (de ouders) bewust gemaakte keuze en daarmee een ondermijning van de eigen verantwoordelijkheid, beter kunnen worden omgebouwd naar een systeem zoals tot enkele decennia geleden bestond in de ‘grijpstuiver’- en ‘zilervloot’-regelingen. De staat geeft daarin een zeker percentage aan toeslag bovenop de inleg van kinderen en jongeren tot aan 18 jaar op hun eigen spaarrekeningen. Het zal om relatief beperkte ‘vermogens’ (moeten) gaan – het bedrag kan ook worden gemaximeerd – omdat het doel niet is vermogensvorming (al helemaal niet via een omweg een extraatje voor de ouders) maar bewustwording onder toekomstige volwassen burgers van het belang van sparen om zelfstandig in het leven te kunnen staan. Ook voor sparen geldt immers: jong geleerd, oud gedaan.

3. Gezondheid

Van alle factoren die geluk bepalen weegt een goede gezondheid misschien wel het zwaarst. Gevraagd wat mensen belangrijk vinden in het leven scoort gezondheid in ieder geval steevast hoog; naarmate mensen ouder worden en hebben ervaren of van nabij gezien hoe broos gezondheid kan zijn groeit bovendien het besef hoe belangrijk het is niets te mankeren. Een goede gezondheid alleen biedt zeker geen garantie op geluk, maar met een slechte gezondheid wordt het wel moeilijk om gelukkig te zijn.

Als gezondheid zo belangrijk is, zou je verwachten dat bijna iedereen zijn best doet gezond te blijven. Inderdaad zullen betrekkelijk weinig mensen bewust gedrag vertonen waarvan zij zeker weten dat hun gezondheid onmiddellijk wordt geschaad. Ernstige zelfverminking komt voor, maar is toch een zeldzaam fenomeen dat meestal samenhangt met een psychische aandoening. Zelfmoord, als uiterste vorm van directe zelfondermijning, komt in Nederland rond de 1500 keer per jaar voor, al is het aantal pogingen een veelvoud daarvan: in 2007 waren het er maar liefst 94.000. Ook hier is overigens nogal eens een psychische afwijking in het geding. Uit liberaal oogpunt heeft iemand die bewust kiest voor beëindiging van zijn eigen leven zonder daarmee een ander te belasten (wat hij bijvoorbeeld met een machinist doet indien hij voor een trein springt) daartoe het recht, hoe onverstandig andere mensen dat ook mogen vinden. Juridisch wordt dit recht in Nederland erkend: poging tot zelfmoord is niet strafbaar.

Voor de grote meerderheid van al die burgers die in leven willen blijven en daarbij van een goede gezondheid hopen te genieten, geldt dat zij in beginsel zelf hun weg moeten zien te vinden. Zij kunnen zich via consumentenorganisaties, hun arts, wetenschappelijke onderzoeken, of de media die daarover berichten oriënteren op wat zoal geacht wordt bij te dragen aan een goede gezondheid. Zij zullen daarin echter net zo goed hun eigen keuzes moeten – of mogen – maken als voor al hetgeen meer in zijn algemeenheid bijdraagt aan hun geluk. De essentie

van het liberalisme is dat niet collectief wordt bepaald wat geluk is, maar dat ieder dat voor zich doet en dat dit per persoon ook zal verschillen. Daarbij ondergaan individuen wel veel invloeden die voor wat betreft hun gezondheid goed, minder goed of ronduit slecht kunnen zijn. Maar de keuze uit al die mogelijkheden en invloeden blijft ten slotte aan hen.

Ziekte is altijd iets dat een mens overkomt; normaal gesproken kiest niemand er immers voor ziek te worden. Bacteriën, virussen en schimmels zijn onzichtbaar en al kan een individu sommige ervan vermijden daarmee kan slechts een beperkt aantal infecties worden voorkomen. Paradoxaal genoeg is door een overmatig gebruik van antibiotica in vooral buitenlandse ziekenhuizen en in (ook de Nederlandse) bio-industrie, de resistentie van bacteriën toegenomen waardoor het gevaar een besmettelijke ziekte op te lopen zelfs weer stijgt.¹³ De reeds geïnfecteerde maar zich misschien nog niet eens ziek voelende medepassagier in het vliegtuig of in de trein dan wel een collega of zakenpartner kan zonder zich ervan bewust te zijn bacteriën, virussen of schimmels overdragen, bijvoorbeeld via de in het sociaal verkeer in het Westen alom wenselijk geachte handdruk, om maar te zwijgen van alle deurknoppen die krioelen van niet waarneembare besmettelijke ziektekiemen.

Maar volgens de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) is in Europa 86% van alle doden in verband met ziekte en 77% van de gehele ziektelast toe te schrijven aan zogenoemde leefstijl-gerelateerde NCD's (*non-communicable diseases*).¹⁴ We moeten dan denken aan niet-besmettelijke aandoeningen zoals hart- en vaatziekten, kanker en diabetes. Bijna iedereen zal inmiddels weten dat onze gezondheid gebaat is met voldoende beweging en gezonde voeding – veel groenten en fruit, geen grote porties eten – terwijl een dieet vol verzadigde vetten (zoals in vet vlees, kaas of koekjes; zulke vetten verhogen het gehalte aan 'laag' cholesterol¹⁵), roken en het nuttigen van veel alcoholische drank de gezondheid kunnen ondermijnen. Tot op zekere hoogte kan een burger die in goede gezondheid wil blijven leven daaraan bijdragen door zijn leefpatroon erop aan te passen.

Zou iedereen de leefstijladviezen die zijn af te leiden uit de meest recente wetenschappelijke bevindingen over het verband tussen een bepaald leefgedrag en de kans op het zich openbaren van een ziekte opvolgen, dan heeft dat een sterk

13 Hier is zeker sprake van prospectieve verantwoordelijkheid van agrariërs en geneeskundigen, die vanwege de grote schade bij het zich niet prospectief-verantwoordelijk gedragen zelfs wettelijke regeling kan behoeven.

14 World Health Organization, *Global Status Report on noncommunicable diseases 2010*, 2011. Verderop zal nader worden ingegaan op het meer exacte verband tussen leefstijl en een aandoening, maar omdat er lang niet altijd een een-op-een-verband bestaat wordt niet gesproken van bijvoorbeeld leefstijl-bepaalde ziekten maar van leefstijl-gerelateerde ziekten.

15 Waar voorheen werd gedacht dat een verhoogd cholesterol-gehalte per definitie ongezond zou zijn, wordt tegenwoordig een onderscheid gemaakt tussen het 'slechte' LDL (low density lipoproteïnen) en het 'goede' HDL (high density lipoproteïnen). Een te hoog gehalte aan LDL leidt tot vernauwing van de bloedvaten, het HDL voert vetten juist af naar de lever en houdt als het ware de bloedvaten schoon.

conformerende werking. Er ontstaat dan een ‘modelburger’, die zoveel mogelijk wordt nagevolgd: deze burger slaat geen (vezelrijk) ontbijt over; hij wandelt of fietst bij voorkeur naar zijn werk; op zijn werk is hij fysiek actief en in geen geval brengt hij de werkdag grotendeels zittend door (als hij een zogenaamd ‘zittend beroep’ heeft dient hij er volgens zeer recente inzichten geregeld bij te gaan staan of even rond te lopen); hij luncht gevarieerd (bij voorkeur met een fruihapje) en neemt geen andere tussendoortjes dan bijvoorbeeld een appel of een kiwi; het bord met zijn avondmaaltijd bevat vooral groenten en slechts in een klein hoekje wat mager vlees of vette vis (omdat de onverzadigde visvetten weer wel gezond zijn); in zijn vrije tijd is hij zoveel mogelijk lichamelijk actief (sport, tuinieren) en mijdt hij TV, lezen of andere fysiek-passieve bezigheden (al moet hij zijn hersens wel getraind houden om dementie tegen te gaan); hij drinkt minimaal anderhalf maar nog liever twee liter vocht per dag, en als hij zonodig ook alcohol tot zich wil nemen beperkt hij zich tot één hooguit twee glazen met bij voorkeur rode wijn (om te knabbelen neemt hij daarbij een wortel of stukje komkommer maar natuurlijk geen kaasblokjes of zakje chips); hij gaat in ieder geval voor middernacht naar bed en dan slaapt hij ten minste 7 à 8 uur.

Wie zich aangetrokken voelt tot dit, dag in dag uit te volgen, leefpatroon -voorstel: op de verjaardag mag een gebakje worden genuttigd – moet dit natuurlijk vooral doen, en als hij er eigenlijk niet echt van geniet maar het vooral met het oog op zijn gezondheid doet mag hij hopen dat nieuw wetenschappelijk onderzoek niet uitwijst dat de broccoli die nu als vitaminebom wordt aanbevolen juist tumor-bevorderend blijkt te zijn of zich slecht verdraagt met een medicijn dat hij (ondanks zijn gezonde leefwijze) voorgeschreven heeft gekregen. Maar heeft een burger een morele plicht zich zoveel mogelijk te voegen naar de leefstijladviezen die circuleren met het oog op behoud van een goede gezondheid?

Een goede gezondheid is erg belangrijk, maar er is meer in het leven. Veel voeding die als ongezond geldt doet menigeen het water in de mond lopen (gebraden vlees met een bijna zwartgeblakerd korstje, zoutjes, enzovoort). Niet iedereen geniet van een glas water of wortelsap; menigeen vindt een glas cola of bier lekkerder. Sport mag dan de gezondheid bevorderen, niet iedereen houdt daarvan en veel sporters raken bovendien geblesseerd. Mensen die van lezen houden doen dat meestal toch in een stoel ook al is acht uur zitten of meer volgens zeer recent inzicht ‘dodelijk’, maar lezen kan een genot op zich zijn, houdt de burger geïnformeerd of geschikt voor het werk (*employability*) en is in alle gevallen goed om de hersens te blijven oefenen en de kans op dementie te verminderen. Een ochtendmens zal er geen moeite mee hebben voor middernacht te gaan slapen, sommige avondmensen voelen zich dan pas vijf. Veel geneugten die de gezondheid misschien geen goed doen kunnen onmiddellijk worden opgestreken, de eventuele schade aan de gezondheid ontstaat vaak pas op langere termijn. En hoewel mensen, anders dan bijna alle dieren, hebben geleerd dat het vooruitschuiven van de behoeftenbevrediging uiteindelijk meer kan opleveren, is daarmee niet gezegd dat zij de bevrediging van al hun behoeften op de lange baan zouden moeten schui-

ven. 'In the long run, we're all dead', om de befaamde econoom Keynes maar eens in heel ander verband aan te halen.

Een leefstijl die wordt aanbevolen met het oog op een goede gezondheid is dus één keuze die het volwassen individu *kan* maken, maar die hij niet *hoeft* te maken omdat andere keuzes hem aantrekkelijker kunnen lijken of zelfs gewoon aantrekkelijker zijn. Een liberaal zal zich er verre van willen houden een volwassen individu voor te schrijven hoe het goede leven eruit ziet, en dat impliceert dat hij een leefstijl die bevorderlijk is voor de gezondheid niet alsnog als het 'beste' leven zal willen voorhouden. Daarbij komt dat er zelden een één-op-één-relatie ligt tussen een bepaald beweeg- of voedingspatroon en het ontstaan van de een of andere ziekte. De onderzoeken waaruit zulke verbanden naar voren komen, laten een verhoogde *kans* zien als een bepaald 'ongezond' product wordt gegeten of als er te weinig uren per week wordt bewogen. Dan blijkt bijvoorbeeld dat het eten van een bepaalde voedingswaar 30% (of soms slechts 10%) meer kans op een vorm van kanker geeft of dat wie de beweegnorm van ten minste vijf maal een half uur matig-intensief bewegen per week niet haalt zoveel procent meer kans op een hartinfarct loopt. Ook wie iets (BMI 25-30) of veel te dik (BMI boven de 30, oftewel 'obees') is – de helft van de mannen en 40% van de vrouwen tussen 19 en 65 jaar heeft overgewicht; 11% respectievelijk 13% zelfs zwaar overgewicht – loopt volgens de (meeste) huidige inzichten verhoogde kansen op diabetes, kanker en hart- en vaatziekten. Het blijven echter in alle gevallen niet meer dan statistische verbanden. Wie een verhoogde kans op kanker heeft hoeft die ziekte niet te krijgen. Wie zich als modelburger voedt en beweegt, blijft niet gegarandeerd gevrijwaard van een NCD (niet-overdraagbare ziekte). Veel burgers die te veel eten, drinken en roken kunnen zich troosten met de wetenschap dat Winston Churchill die dat ook allemaal deed – en daarbij veel 'te weinig' sliep – zijn *finest hour* beleefde tussen zijn 65^e en 70^e levensjaar en uiteindelijk de gezegende leeftijd van 90 jaar heeft gehaald.

Dat er geen één-op-één-verband tussen leefstijl en gezondheid op latere leeftijd bestaat, komt tevens doordat veel ziekten uit de NCD-categorie multi-factorieel zijn. Leefstijl kan van invloed zijn op het ontstaan van zo'n ziekte, maar andere factoren spelen een rol waarop wij geen of maar een heel beperkte invloed kunnen uitoefenen, bijvoorbeeld respectievelijk onze genen en de omgeving waarin wij wonen en/of werken. Welke factor ten slotte de doorslag geeft, is meestal niet te bepalen. En als een verband zo goed als zeker lijkt, bijvoorbeeld bij de bouwvakker die aan een door asbest veroorzaakte longtumor bezwijkt, is het de vraag of er een reëel alternatief voorhanden was. Had deze bouwvakker in de jaren vijftig en zestig al vóór onderzoekers moeten weten dat hij op latere leeftijd aan het werken met asbestmateriaal zou gaan bezwijken? Misschien kon de bouwvakker bevroeden dat een leven als tuinman gezonder was dan het zijne, maar ook als hij dat alternatief had gehad wist hij in die tijd niet hoe gevaarlijk zijn werk was voor zijn gezondheid.

In de vijftiende eeuw was de volgende aanbeveling gemeengoed: 'Pas op voor

salades, groen voedsel en rauwe vruchten'. Het eten van veel wild, vlees en vet werd destijds aangeprezen. Wij kunnen nu wel lachen om de onkunde van onze verre voorouders, maar ook de huidige wetenschappelijke bevindingen staan lang niet altijd zo vast als dat zij nu worden gepresenteerd. Veertig jaar geleden moest eenieder van Joris Driepinter drie glazen melk per dag drinken, volgens recenter onderzoek is dit af te raden, maar wie kan uitsluiten dat onderzoek in de toekomst niet gaat uitwijzen dat bepaalde bestanddelen van koemelk helpen bijvoorbeeld dementie te voorkomen? Het drinken van rode wijn verhoogt, zoals alle alcohol, de kans op kanker, en toch wordt het drinken van één à twee glazen per dag raadzaam geacht om de kans op hart- en vaatziekten te reduceren. In 2013 bleek uit een onderzoek dat wie net aan prostaatkanker is geholpen de kans dit wederom te krijgen door ten minste vier koppen koffie per dag te drinken met 59% vermindert, maar het drinken van meer dan vijf koppen koffie per dag schijnt wel de kans op gewichtstoename en op een hersenbloeding te verhogen. Waar veel wetenschappers de stortvloed aan onderzoeken over het verband tussen leefstijl en gezondheid al amper zullen kunnen bijbenen, en nog minder kunnen voorzien wat toekomstig onderzoek zal uitwijzen, hoe moet de gemiddelde burger daar dan wijs uit worden en een verantwoordelijkheid tot het leiden van een gezond leven uit kunnen destilleren?

Een volwassen individu kan zichzelf al met al een plicht opleggen zo veel mogelijk te leven naar de meest recente inzichten van wat goed is om gezond te blijven. Deze plicht is er niet, men kan ervoor kiezen, of niet. Door ons huidige zorgstelsel dat in hoge mate gecollectiviseerd is – met name door het verplichte basispakket waarvan de inhoud door de politiek wordt vastgesteld – dragen burgers die ziek worden de financiële gevolgen echter niet zelf. De financiële lasten worden grotendeels door de gemeenschap gedragen, in de vorm van de verplichte ziektekostenpolis en in de vorm van voorzieningen uit de belastingmiddelen, zoals de AWBZ. Dat roept de vraag op of het volwassen individu dat misschien voor zichzelf geen prospectieve verantwoordelijkheid voelt om zo gezond mogelijk te leven, uit het oogpunt van het vermijden van kosten voor de 'gemeenschap' (met inbegrip van de verzekeringsmaatschappij waar hij zijn polis heeft ondergebracht) niet toch een prospectieve verantwoordelijkheid heeft als onderdeel van een herstelverantwoordelijkheid.

Onze voorgaande beschouwingen over de prospectieve verantwoordelijkheid als zodanig maken al duidelijk hoe moeilijk dit ligt. Om het retrospectieve deel van de herstelverantwoordelijkheid in te kunnen vullen, had het individu in kwestie moeten kunnen weten dat zijn leefstijl de ziekte zou veroorzaken, zou er een causaal verband moeten liggen tussen die leefstijl en de geopenbaarde ziekte en had het individu een redelijk alternatief voor zijn leefstijl moeten hebben (zie het inleidende hoofdstuk). In de meeste gevallen zijn niet al die drie voorwaarden vervuld. Zelfs in gevallen die er dicht bij komen – zoals roken waarvan het verband met longkanker al zeker een halve eeuw bekend is; of *off piste*-skiën waarbij een bewust groot risico op een ongeval wordt genomen – is er van tevoren geen één-

op-één causaal verband vast te stellen. Niet elke roker sterft immers aan longkanker, en niet ieder *off piste*-skiongeluk is veroorzaakt door het gevolgde parcours.

Bij comazuipen is wel aan de drie voorwaarden voldaan. In zo'n geval achten wij het verdedigbaar dat de kosten om iemand weer op te lappen volledig op hem worden verhaald. Toch blijft het lastig om hard te maken dat iemand in dergelijke gevallen had kunnen weten wat de gevolgen zijn. Voor tal van onderzoekers en beleidsmakers lijkt meten gelijk te staan aan weten, hoewel wetenschappelijke onderzoekers zelf zouden moeten weten hoe voorlopig en dus aanvechtbaar hun onderzoeksresultaten zijn. En zelfs als de onderzoeksresultaten (later) niet worden weerlegd gaat het slechts om mogelijke statistische verbanden, niet om directe oorzaak-gevolg-relaties. Beleidsmakers behoren te beseffen dat als zij burgers op basis van dergelijke onderzoekresultaten verantwoordelijk maken voor hun gedragingen, zij zich niet bevinden op vaste grond maar op drijfzand. Alleen dat besef noopt reeds tot uiterste terughoudendheid met het opleggen aan de burgers tot prospectieve verantwoordelijkheid met betrekking tot hun leefstijl. Voor ambtenaren en nogal wat politici en wetenschappers mag de mens een statistische grootheid zijn, voor de liberaal is hij iemand van vlees en bloed met een eigen waarde.¹⁶

Daarnaast betekent de neiging om gevolgen te verbinden aan (schijnbare) kennis over de relatie tussen leefstijl en gezondheidsrisico's, in praktijk dat de staat overgaat tot steeds meer controle op het leven van de burgers.¹⁷ Op die manier raken wij als liberalen, en raken bovenal de vrije burgers van de wal in de sloot. Omdat wij inmiddels een in (te) hoge mate gecollectiviseerd stelsel van gezondheidsverzekering hebben, dreigt vervolgens het privé-leven zelf verregaand te worden gecollectiviseerd. Als liberalen zouden wij daarin niet behoren mee te gaan en op die manier de burger zijn eigen vrijheid en verantwoordelijkheid ontnemen.¹⁸ Het zou veel beter zijn indien het zorgstelsel fundamenteel werd hervormd zodat de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal komt te staan. Zolang wij moeten leven met het huidige zorgstelsel waarin vermeende 'solidariteit' overweegt op het dragen van eigen verantwoordelijkheid, zou er in ieder geval voor moeten worden gezorgd dat het laatstgenoemde beginsel niet langer ondersneeuwt.

In het kader van het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid in de zorg, heeft de regering onlangs een hogere eigen bijdrage ingevoerd voor 'vermogene' burgers die in een zorginstelling worden opgenomen. De bedoeling is dat hiermee vorm wordt gegeven aan eigen verantwoordelijkheid, maar in werkelijkheid wordt

16 E. Kingma, *Health and Health Promotion*, Eindhoven, 2012.

17 R. Peeters, *The Preventive Gaze. How Prevention Transforms Our Understanding of the State*, Tilburg, 2013.

18 In haar rapport *Kiezen en delen* (p. 129) wees de commissie-Dunning in 1991 toepassing van het 'eigen schuld, dikke bult-principe' in de gezondheidszorg af om drie redenen: ten eerste omdat het onmogelijk was de eigen 'schuld' bij het ontstaan van een ziekte vast te stellen; ten tweede omdat pogingen dit toch te doen vergaande inbreuk op de privacy zou vergen; en ten derde omdat ongezond of riskant gedrag wel ontmoedigd maar niet afgedwongen zou mogen worden. Als liberalen kunnen wij deze bezwaren 23 jaar later nog altijd onderschrijven.

die verantwoordelijkheid hierdoor ondermijnd. Voor dezelfde zorg kan een burger die zijn verantwoordelijkheid al voordien heeft genomen door te sparen, nu tot aan € 2189,20 per maand betalen terwijl iemand die weinig eigen middelen heeft slechts € 152,- per maand bijdraagt. Zo wordt het nemen van eigen verantwoordelijkheid niet gestimuleerd maar afgestraft. Als iemand een hogere bijdrage moet betalen – en burgers met meer inkomen en vermogen hebben voordat zij een beroep op zorg moeten doen al aanzienlijk meer aan het zorgstelsel bijgedragen door het afdragen van veel meer belasting en premies – mag iemand verwachten dat hij daarvoor betere, en meer op de eigen wensen toegesneden zorg kan inkopen. Volgens de nu ingevoerde systematiek kan iemand die in een AWBZ-instelling terecht komt meer dan veertien keer zoveel betalen, om in hetzelfde zorg-Trabantje als zijn nauwelijks meebetalende medeburger te belanden. Uiteindelijk zal op deze wijze ook de vermeende ‘solidariteit’ waarop dit systeem is gebaseerd geen stand houden. De (electorale) druk van degenen die de rekening moeten betalen om dan hun eigen zorg te regelen en niet langer ook nog eens uit eigen middelen te hoeven bijdragen aan de AWBZ zal begrijpelijkerwijs groeien.

De ‘participatiesamenleving’ die het kabinet-Rutte II propageert betekent daarnaast dat burgers voordat zij in een zorginstelling belanden, in hun omgeving moeten rondkijken of zij niet op mensen daar een beroep voor mantelzorg kunnen doen. Uit liberaal oogpunt is daar op zichzelf veel voor te zeggen; burgers die op mantelzorg kunnen rekenen zullen ook zonder daartoe te worden geprikkeld liefst indien enigszins mogelijk zo lang mogelijk thuis blijven. Maar niet iedereen heeft het geluk een echtgeno(o)t(e), zoon of dochter te hebben die zulke zorg op zich kan nemen, om maar te zwijgen over de vraag hoe aantrekkelijk het in de meeste gevallen zal zijn een zwaar beroep op de buurvrouw te doen; het gaat immers om wel wat meer dan het af en toe de boodschappen verzorgen. Het signaal dat de burger meer op mantelzorg moet leunen verhoudt zich bovendien slecht tot het gelijktijdig door de regering uitgedragen verhaal dat zoveel mogelijk burgers door betaald werk zouden moeten bijdragen aan de maatschappij; een uit liberaal oogpunt overigens toch al bedenkelijke prikkel omdat zolang een burger anderszins (op legale wijze) in zijn eigen inkomen kan voorzien of daartoe met zijn of haar partner een regeling heeft getroffen, zelf moet weten of hij al dan niet betaalde arbeid wenst te verrichten.

Voor de (her)inrichting van het stelsel van verzekering voor de gezondheidszorg, zou moeten worden teruggegaan naar de grondgedachte achter verzekeringen. Verzekeringen worden vooral gesloten voor onverwachte en of zeer hoge kosten waarvan redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat iemand deze uit eigen middelen kan dekken. Met het oog daarop zouden de verplichte zorgverzekering en de AWBZ tot die grote onvoorzienbare kosten dienen te worden teruggebracht. Voor andere kosten geldt dat burgers die ofwel zelf kunnen betalen – als het om kleine bedragen gaat, zoals het bezoek aan de huisarts of tal van goedkope medicijnen, waarbij een maximum eigen betaling per jaar zou kunnen worden gehanteerd dat wel fors hoger ligt dan het huidige eigen risico – ofwel dat deze in aanvullende

verzekeringen naar eigen keuze kunnen worden ondergebracht. Als het om gezondheidszorg gaat redeneren veel politici merkwaardigerwijze aldus: gezondheid is belangrijk en *dus* moet er een collectieve voorziening zijn. Een logischer en in ieder geval liberalere benadering is: iedereen vindt de eigen gezondheid erg belangrijk en *dus* zullen burgers daar zelf veel voor over hebben. Slechts wanneer de kosten de pan uitrijzen is er behoefte aan iets collectiefs, en dan nog zou dat zoveel mogelijk naar eigen keuze vorm moeten kunnen worden gegeven.

IV Maatschappelijk verantwoord ondernemen¹

Boudewijn de Bruin

1. Inleiding

Unilever zegt dat maatschappelijke verantwoordelijkheid ‘onderdeel van [het] DNA geworden’ is, en daarom steunt het bedrijf initiatieven om de kwaliteit van leven van consumenten te vergroten. Aegon ziet het als zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid consumenten ‘meer financieel bewust en pensioenbewust te maken.’ DSM vult vanuit deze achtergrond vijftientig Wajong-plaatsen in. Door het bezorgen van post als sociale werkvoorziening te zien zegt PostNL haar maatschappelijke verantwoordelijkheid te verwezenlijken. Heineken beschouwt het stimuleren van verantwoord alcoholgebruik als zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid. Is er een bedrijf dat maatschappelijke verantwoordelijkheid niet centraal stelt? Dat is niet heel waarschijnlijk. Bovenaan de Dow Jones Sustainability index, een van de belangrijkste graadmeters van maatschappelijk verantwoord ondernemen, staan immers British American Tobacco (verdacht van betrokkenheid bij target marketing van sigaretten aan kinderen in Afrika), Diageo (verdacht van betrokkenheid bij target marketing van alcohol aan kinderen in Europa) en Nestlé (verdacht van betrokkenheid bij mensenrechtenschendingen op cacaoplantages in Afrika). Dat ook in Nederland maatschappelijk verantwoord ondernemen vrij ruim opgevat wordt zien we in het beleid van de ASN Bank, die ruim 35% (€ 3,7 miljard) van de ingelegde spaargelden investeerde in door moederbedrijf SNS Reaal verstrekte hypotheeklen en dat rechtvaardigde door te verwijzen naar het in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens opgenomen recht op huisvesting. Is maatschappelijk verantwoord ondernemen zo gemakkelijk?

Het doel van dit hoofdstuk is een kritische inleiding te geven in het denken over maatschappelijk verantwoordelijk ondernemen. Hier worden drie opvattingen over maatschappelijke verantwoordelijkheden onderscheiden. De eerste, verdedigd door Milton Friedman in de jaren '70 van de vorige eeuw, stelt dat maatschappelijke verantwoordelijkheid voor bedrijven betekent dat zij zich aan de regels van de wet en de heersende moraal moeten houden (paragraaf 2). Bedrijven hebben dus alleen juridisch-ethische verantwoordelijkheden (JEV). Volgens de twee andere benaderingen, *corporate social responsibility* (CSR, in het Nederlands MVO) en *corporate citizenship*, gaat maatschappelijk verantwoord ondernemen

1 Delen in dit hoofdstuk zijn ontleend aan B. de Bruin, ‘Ethics Management in Banking and Finance’, in: N. Morris en D. Vines (red.), *Capital Failure: Rebuilding Trust in Financial Services*, Oxford, 2014.

veel verder dan JEV: het omvat ook ‘filantropie’ respectievelijk ‘goed burgerschap’. In dit hoofdstuk worden de laatste posities afgewezen, en wordt de stelling verdedigd dat maatschappelijke verantwoordelijkheid voor bedrijven alleen maar kan bestaan uit respect voor wet en ethiek (paragraaf 3). Dat is geen afzwakking van de morele plichten die bedrijven hebben, maar een heroriëntatie, en om die plichten te vervullen is een adequate vorm van ethiekmanagement nodig (paragraaf 4). Maatschappelijke verantwoord ondernemen, zo zal worden geconcludeerd, is in eerste instantie een taak van bedrijven zelf. Maar het houdt meer in dan wat doorgaans onder CSR of MVO verstaan wordt.

2. Juridisch-ethische verantwoordelijkheden

Milton Friedman, Nobelprijswinnaar economie in 1976, wordt nogal eens beschouwd als de voorman van het idee dat de enige in het bedrijfsleven belangrijke verantwoordelijkheid de aandeelhouders betreft. Zijn befaamde artikel uit het *New York Times Magazine* van 1970 met de titel ‘The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits’ lijkt inderdaad een *anything goes* attitude te bepleiten: alles mag, zolang de aandeelhouder er maar maximaal van profiteert.² Een subtielere lezing van Friedmans argument nuanceert dat beeld echter aanmerkelijk. Bedrijven hebben net zoals individuele burgers bepaalde rechten en plichten. Aandeelhouders fungeren als een soort eigenaars van het bedrijf, ook al hebben ze volgens de wet slechts een beperkte aansprakelijkheid voor de gevolgen van het handelen van het bedrijf. Het is de taak van het management de investeringen van de aandeelhouders te beschermen. Deze verantwoordelijkheid komt voort uit de wet en uit afgesloten contracten, en niet uit de moraal. De precieze details zijn hier niet direct belangrijk, al is het zeker niet onbelangrijk kort op te merken dat wanneer aandeelhouders als ‘eigenaars’ aangeduid worden dit begrip ver verwijderd is van hetgeen daar in het dagelijks leven onder verstaan wordt. Een aandeel in een bedrijf hebben is iets anders dan een huis of een schilderij bezitten. De wetgever heeft bepaalde rechtsvormen gecreëerd die verantwoordelijkheden afbakenen voor individuen die bij een bedrijf betrokken zijn. Dat de bestuurders van een naamloze vennootschap verantwoordelijk zijn voor de behartiging van de belangen van de aandeelhouders volgt dus uit de manier waarop vennootschapsrecht is vormgegeven. Bij de vervulling van deze verantwoordelijkheden zijn bestuurders echter beperkt door andere juridische randvoorwaarden. Belastingontduiking, prijsafspraken en illegale milieuvervuiling worden bijvoorbeeld door Friedman afgekeurd, ook wanneer dit tegen de belangen van de aandeelhouders ingaat. Daarnaast speelt moraal een beperkende rol. Aandeelhouderswaarde mag niet verkregen worden door morele regels te overtreden. Friedman realiseerde zich

2 M. Friedman, ‘The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits’, *New York Times Magazine*, 13 september, 1970.

natuurlijk terdege dat hetgeen als juridische en morele normen en waarden geaccepteerd wordt van cultuur tot cultuur verschilt en verwees in zijn argument naar de *basic rules of society*, een begrip waarop later terug zal worden gekomen. Hoewel de in deze regels vervatte moraal wellicht een minder concreet richtsnoer levert dan de wet, wordt ook hier een zeer significante beperking aan managers opgelegd. Mensenrechtenschendingen als middel om de belangen van aandeelhouders te behartigen zijn bijvoorbeeld niet acceptabel.

3. Tegen MVO en *corporate citizenship*

Het was niet Friedmans bedoeling een pleidooi voor wet en moraal te houden. Zijn artikel was gericht op het in de jaren '60 van de vorige eeuw populair geworden idee van CSR (*corporate social responsibility*). Met Friedman wordt hier de standaarddefinitie van CSR gehanteerd, aangeduid met de in Nederland gebruikelijke afkorting MVO. Wanneer het meer in het algemeen om maatschappelijke verantwoordelijkheden gaat wordt 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' gebruikt. Naast MVO zijn dus Friedmans JEV-opvatting en de theorie van *corporate citizenship* ook vormen van maatschappelijk verantwoord ondernemen (zie Tabel 1).

De standaardconceptie van MVO waar Friedman tegen ageerde onderscheidt vier verschillende maatschappelijke verantwoordelijkheden die, zo formuleren de aanhangers van MVO het, door de maatschappij bij bedrijven 'neergelegd' worden: bedrijfseconomische, juridische, ethische en filantropische verantwoordelijkheden.³ De juridische en ethische verantwoordelijkheden die MVO onderscheidt vallen samen met respect voor wet en moraal zoals Friedman dat zag. Daar bestaat dus geen verschil van mening over. Dat geldt ten dele ook voor de bedrijfseconomische verantwoordelijkheden. Geen zinnige opvatting van MVO vergeet in te zien dat aandeelhouders een aardig rendement op hun investeringen willen hebben. MVO breidt deze bedrijfseconomische verantwoordelijkheden echter uit met verantwoordelijkheden jegens werknemers en klanten. Werknemers eisen veilig en eerlijk werk. Klanten vragen goede kwaliteit tegen een eerlijke prijs. Een eerlijke prijs-kwaliteit verhouding is volgens Friedman iets dat door de vrije markt gegarandeerd wordt. En veilig en eerlijk werk is een zaak van wet en ethiek. Het meningsverschil tussen Friedman en de aanhangers van MVO betreft dus de laatste set verantwoordelijkheden: filantropie. De term is wellicht ongelukkig gekozen, want hij verwijst naar liefdadigheid in plaats van naar plichten of verantwoordelijkheden. Het is echter de standaardterm in de literatuur en in het bedrijfsleven. Voorbeelden van filantropie zijn sponsoring van sport of cultuur, donaties aan 'goede doelen' zoals Unicef of Wereldnatuurfonds, bekostiging van voorzieningen

3 A. Carroll, 'The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Towards the Moral Management of Organizational Stakeholders', *Business Horizon*, 4, 1991.

voor personeel die niet op grond van bedrijfseconomische, juridische of ethische gronden noodzakelijk zijn (vakantieparken, fitnessinrichtingen, auto's voor medewerkers, et cetera). Wanneer Rabobank voor 15 miljoen euro per jaar een wielrennersploeg sponsort geldt dat dus als filantropie – behalve wanneer dit om zuiver bedrijfseconomische redenen, door reclame bijvoorbeeld, meer onder de streep oplevert dan elke andere legale en moreel aanvaardbare alternatieve besteding. Friedman wijst dergelijke filantropie dus af.

Wat waren zijn argumenten? De volgende twee zijn het belangrijkste: filantropie is diefstal, en filantropie is een zaak van de politiek. Zoals uiteengezet beperkt Friedmans JEV-opvatting van maatschappelijk verantwoord ondernemen de verantwoordelijkheden van managers tot respect voor moraal, wet en aandeelhoudersbelangen. Wanneer een bedrijf een museum of sportclub sponsort ziet Friedman dit als een vorm van diefstal van de aandeelhouders. Een deel van de winst komt immers direct (via dividend) noch indirect (via investeringen) bij de aandeelhouders terecht, maar bij kunstenaars en museumbezoekers, of bij sporters en supporters. Dat keurt Friedman af. Dit argument is een juridisch argument, dat aan nuance wint door op te merken dat de wereldwijd geaccepteerde standaard van de naamloze vennootschap, volgens welke aandeelhouders en management zich op bovenbeschreven manier tot elkaar verhouden, ook heel anders had kunnen zijn. In plaats van de op winst gerichte onderneming had het ziekenhuis of de school model kunnen staan voor wetgeving, en dan was volgens Friedman bedrijfsfilantropie waarschijnlijk geen diefstal geweest. De manier waarop de wetgever het vennootschapsrecht vorm geeft is natuurlijk het resultaat van politieke besluitvorming, en hoewel het nauwelijks voor te stellen is dat de politiek het vennootschapsrecht radicaal zou wijzigen, is dat in principe elk moment mogelijk. Verder is het zo dat wanneer aandeelhouders van te voren weten dat een bedrijf in sommige gevallen de belangen van de aandeelhouders niet vooropstelt, dat niet tegen Friedmans stelling ingaat. De krant waar hij zijn stuk in publiceerde is daar saillant genoeg een veel aangehaald voorbeeld van. De New York Times maakt aandeelhouderswaarde ondergeschikt aan de kwaliteit van de krant. Een en ander hangt ook af van de grootte van het bedrijf. Waar directie en aandeelhouder samen vallen gaat het diefstalargument niet op. Ook is het niet onbelangrijk op te merken dat sommige juristen de opvatting verdedigen dat het huidige vennootschapsrecht Friedmans lezing helemaal niet afdwingt.⁴ Als bewijs tegen Friedmans opvatting wordt dan wel aangehaald dat rechters in bepaalde zaken lang niet altijd conform Friedman vonnissen, maar veel meer ruimte openlaten voor managementbeslissingen die niet direct de belangen van de aandeelhouders dienen. Het kan natuurlijk heel goed zijn dat die gerechtelijke uitspraken mede geïnspireerd zijn op de rijke literatuur van Friedmankritiek; dan is het tegenargument niet erg sterk. Het kan echter ook zijn dat er inderdaad uit de wet een heel ander beeld van

4 L. Stout, *The Shareholder Value Myth: How Putting Shareholders First Harms Investors, Corporations, And The Public*, San Francisco, 2012.

aandeelhouders naar voren komt; dan staat Friedmans argumentatie onder druk.

Een tweede reden voor Friedman om MVO af te wijzen is dat filantropische activiteiten simpelweg niet tot het domein van het bedrijfsleven behoren; zij behoren tot het takenpakket van de staat. Friedman verdedigt deze stelling op twee manieren. Allereerst merkt hij op dat managers vaak helemaal niet in staat zijn om maatschappelijke problemen op te lossen. Zij missen daarvoor de noodzakelijke expertise. Het leiden van een bedrijf is iets heel anders dan het besturen van een stad of land. Een regering van CEO's en CFO's wordt hiermee naar de prullenbak verwezen. Exit het idee van B.V. Nederland. Minstens zo belangrijk is echter de observatie dat wanneer we het bedrijfsleven verantwoordelijk maken voor de oplossing van maatschappelijke problemen de democratische legitimiteit van de oplossing niet gewaarborgd is. Managers worden niet gekozen door stemgerechtigde burgers. Zij kunnen niet ter verantwoording geroepen worden wanneer hun eventuele oplossingen niet goed blijken te werken. Zij kunnen naar believen bepaalde sociale groepen bevoordelen of achterstellen. Een manager die sport sponsoort en kunst niet hoeft zich daarvoor niet te verantwoorden, of hoogstens alleen tegenover de aandeelhouders. Een College van Burgemeester en Wethouders dat een vergelijkbare beslissing ondersteunt gelukkig wel.

Nu moeten we hier niet al te rigide zijn. Veel MVO-projecten zijn vooral gemotiveerd door verwachte goede effecten op de reputatie van bedrijf of merk. MVO is dan niets meer dan PR, en daarin zijn natuurlijk ook de aandeelhouders van een bedrijf geïnteresseerd. Werknemers voelen zich eerder aangetrokken tot een bedrijf met een mogelijk op MVO-ideeën geïnspireerd prettig werkklimaat, en consumenten kopen wellicht sneller iets wanneer het aan *fair trade* eisen voldoet. MVO-activiteiten kunnen ook door bedrijven ingezet worden om te voorkomen dat de wetgever of rechter optreedt. Zelfregulering neemt de noodzaak tot overheidsregulering soms weg en biedt in ieder geval meer mogelijkheden voor bedrijven om invloed op regelgeving uit te oefenen. Jegens rechters laat een overtuigend MVO-beleid bovendien zien dat het bedrijf in ieder geval de intentie heeft zijn maatschappelijke verantwoordelijkheden serieus te nemen, wat in een gegeven zaak tot strafvermindering of een aantrekkelijkere schikking kan leiden. Bedrijven hebben ook belangen op de lange termijn die door MVO mogelijk worden behartigd, zoals een veilige en goed opgeleide samenleving. Maar het principepunt blijft staan: een bedrijf dat zich buiten het bedrijfseconomische, wettelijk of morele kader aan maatschappelijke verantwoordelijkheden waagt, riskeert democratische legitimiteit.

Dat wil niet zeggen dat Friedmans visie op maatschappelijk verantwoord ondernemen onomstreden is. Er wordt bijvoorbeeld gezegd dat Friedman te veel oog had voor de belangen van aandeelhouders. Aanhangers van MVO hangen naast hun opvatting over filantropie daarom dikwijls het zogenaamde '*stakeholderdenken*' aan. Anders dan MVO staat het *stakeholderdenken* echter minder ver af van

Friedman dan men wellicht zou denken.⁵ Er is nauwelijks een begrip uit de bedrijfsethiek dat zo wijd in gebruik geraakt is in het bedrijfsleven zelf als het begrip *stakeholder*. Bedrijven organiseren *stakeholder dialogues*, communiceren via *annual stakeholder reports*, organiseren *stakeholder meetings* en *stakeholder conferences*, zetten *stakeholder hotlines* op en benoemen *stakeholder officers*, allemaal met als doel *stakeholder engagement* te vergroten. *Stakeholders* zijn individuen of groepen die de voor- of nadelen ondervinden van het handelen van bedrijven of wier rechten mogelijkterwils geschonden kunnen worden door dat handelen. *Stakeholdertheorie* wordt, met name in de politiek en het bedrijfsleven, nogal eens gezien als de tegenhanger van het aandeelhoudersmodel. Het gaat over *shareholders* tegen *stakeholders*.

Anders dan de standaardopvatting van MVO (waarin filantropie een fundamentele rol speelt) en ook anders dan Friedmans JEV-perspectief, is de *stakeholdertheorie* geen theorie over verantwoordelijkheid, maar een bruikbaar managementhandvat – zowel voor MVO-aanhangers als voor volgers van Friedman – om eventuele maatschappelijke verantwoordelijkheden in kaart te helpen brengen. Als zodanig contrasteert het niet met het aandeelhoudersdenken, maar met meer traditionele managementmodellen die naast aandeelhouders slechts werknemers, klanten en leveranciers tot de essentiële ‘kring der partners’ van het management rekenden. Het *stakeholdermodel* breidt deze kring uit tot een netwerk waarin ook ruimte is voor overheid, *civil society* (NGO’s, pressiegroepen, liefdadigheidsorganisaties, vakbonden en andere belangenorganisaties), voor de concurrenten van een bedrijf, en waar ook de ‘*stakeholders* van de *stakeholders*’ worden opgenomen. Dat dit zeer verstrekkende gevolgen kan hebben blijkt alleen al uit de misstanden in *supply chain management* in de textielindustrie.

Een korte blik op de websites van bedrijven als Ahold, Corio, DSM, Shell en Unilever laat zien dat het *stakeholderdenken* in ieder geval de externe communicatie domineert, en dat het vaak niet gescheiden wordt van MVO-doelstellingen. Ondanks de belangrijke theoretische verschillen zijn MVO en *stakeholder* daar bijna synoniem. Een verklaring hiervoor ligt in twee ontwikkelingen, de ene politiek, de andere economisch. De politieke ontwikkeling betreft wat wel de terugtrekkende overheid genoemd wordt. Tal van taken die lang gerekend werden tot het domein van de overheid worden niet langer door de overheid uitgevoerd, maar door burgers zelf. Daarnaast is door het proces van economische globalisering de invloed van nationale overheden afgenomen. Sommige commentatoren gaan zelfs zover te zeggen dat een burger meer democratische macht heeft als consument in de supermarkt dan als kiezer in het stembokje.

In de jaren ’90 van de vorige eeuw werden MVO en *stakeholderdenken* niet door iedereen meer als *up to date* gezien. *Corporatie citizenship* (CC) kwam naar voren als alternatieve opvatting van maatschappelijk verantwoord ondernemen die

5 R. E. Freeman, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston, 1984.

recht zou moeten doen aan de toegenomen macht van bedrijven.⁶ Anders dan te pleiten voor een beperking van de macht van bedrijven gaan aanhangers van CC ervan uit dat bedrijven van hun toegenomen macht juist gebruik moeten maken – maar wel op een maatschappelijk verantwoordelijke manier. Net als MVO is CC niet zozeer een theoretische opvatting over de verantwoordelijkheid van bedrijven maar vooral ook een manier waarop bedrijven die verantwoordelijkheid zelf onder woorden brengen. In 2002 werd er op het World Economic Forum bijvoorbeeld een gezamenlijke verklaring opgesteld door de CEO's van multinationals zoals Deutsche Bank, Philips en Renault met als titel 'Global Corporate Citizenship – The Leadership Challenge for CEOs and Boards'. Veel grotere Nederlandse bedrijven hebben CC-principes of missiestatements. Bedrijven als Accenture, DSM, Heineken, KLM, Microsoft, Oracle en Unilever verwijzen expliciet naar hun rol als corporate citizens. Sommige bedrijven stellen *corporate citizenship officers* aan of richten *corporate citizenship committees* op. Ook worden er *corporate citizenship awards* uitgedeeld.

Maar wat verstaan bedrijven die zich tot CC bepalen daar nu eigenlijk onder? Soms lijkt het toch vooral om 'filantropie' te gaan; dat voegt aan MVO niets toe. De tendens is echter om CC uitgebreider op te vatten. Om dat uit te leggen is het noodzakelijk kort in te gaan op het begrip burgerschap. De aan CC ten grondslag liggende opvatting van burgerschap gaat uit van drie soorten rechten.⁷ Burgerrechten verzekeren burgers tegen interferentie door overheden en andere partijen. Eigendomsrechten zijn daar een belangrijk voorbeeld van. Politieke rechten geven burgers de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op bestuur. Passief en actief kiesrecht zijn hier de voornaamste voorbeelden. Sociale rechten, ten slotte, geven burgers recht op onderwijs en gezondheidszorg. Volgens de uitgebreidere opvatting van CC komt de verantwoordelijkheid voor de realisatie van burgerrechten gedeeltelijk bij bedrijven te liggen wanneer de overheid terugtreedt. Een voorbeeld dat in dit verband vaak aangehaald wordt is het zogenaamde Marks and Start programma van het Britse warenhuis Marks and Spencer dat werklozen en daklozen de mogelijkheid biedt om werkervaring op te doen.

De verschillen tussen Friedmans JEV-opvatting, MVO en CC moeten niet worden onderschat. Friedman legt de nadruk op wet en moraal, en de uit wet en contracten afgeleide verantwoordelijkheid die de directie van een bedrijf heeft jegens zijn aandeelhouders. Bij MVO werden aandeelhouderswaarde en respect voor juridische en morele rechten aangevuld met filantropie. En de uitgebreide versie van CC dicht bedrijven een gedeelde verantwoordelijkheid toe voor de realisatie van zekere burgerschapsrechten. Tabel 1 vat de verschillen samen.

6 D. Matten, en A. Crane, 'Corporate Citizenship: Toward An Extended Theoretical Conceptualization', *Academy of Management Review*, 30, 2005.

7 T. Marshall, *Citizenship And Social Class And Other Essays*, Cambridge, 1950.

Tabel 1

	JEV: MVO zonder filantropie (Friedman)	MVO met filan- tropie	Corporate citizen- ship
Economische verant- woordelijkheden	Ja	Ja	Ja
Juridische verant- woordelijkheden	Ja	Ja	Ja
Morele verantwoor- delijkheden	Ja	Ja	Ja
Filantropische ver- antwoordelijkheden	Nee	Ja	Ja

Friedman verwierp MVO op grond van het feit dat bedrijfsfilantropie tot diefstal van de aandeelhouders zou leiden. De winst die de onderneming behaalt wordt niet geïnvesteerd of in de vorm van dividend aan de aandeelhouders uitgekeerd, maar wordt deels ingezet om bijvoorbeeld een sportclub aan een nieuw stadion te helpen. Zoals gezegd, sommige juristen betwijfelen de kracht van dit argument. Dit betekent echter niet dat filantropie nooit mogelijk zou zijn. Zoals gezegd is de onderneming vrij op voorhand duidelijk te maken dat zij een deel van haar winst zal gebruiken voor filantropische doelen. De aandeelhouders zijn dan in staat om in vrijheid te beslissen of zij bij het bedrijf betrokken willen zijn. Verder staat het individuele CEO's of managers natuurlijk altijd vrij een deel van hun inkomen voor goede doelen aan te wenden. Dat is mogelijk zelfs hun morele plicht. Maar bedrijven hebben geen morele plicht tot filantropie.

Eenzelfde argument kan worden aangevoerd tegen het idee van CC. Volgens deze opvatting hebben bedrijven, wanneer de overheid door politieke zwakte of technologische complexiteit er niet goed in slaagt burgerrechten te realiseren, een belangrijke burgerschapstaak. Maar als dat daadwerkelijk zo zou zijn, zou dat in een aantal gevallen betekenen dat de kosten gedragen worden door aandeelhouders en andere *stakeholders*, en dat is niet acceptabel. Er is nog meer in te brengen tegen CC. Een tweede argument bekritiseert de impliciete aanname dat wanneer bedrijven niet aan CC zouden doen zij weinig tot de realisering van burgerrechten zouden bijdragen. Dat is een voorbeeld van een vaker voorkomend misverstand. De vergissing bestaat eruit niet te zien dat veel goederen en diensten die bedrijven leveren aan kopers op een vrije markt op zich al van enorme waarde zijn als het gaat om de realisering van rechten. Voedsel, huisvesting, transport, advies, verzekeringen – het zijn allemaal zaken die nodig zijn om rechten te realiseren. Anders dan in het geval van MVO-filantropie, waarin de activiteiten haast per definitie bedrijfsvreemd zijn, leveren bedrijven die succesvol op een vrije markt opereren in een groot aantal gevallen alleen al door hun dagelijks werk een bijdrage aan

de verwezenlijking van rechten. De rol van de overheid is hier in beginsel vooral een gelijk speelveld te garanderen waar partijen gelijkelijk toegang hebben tot de markt. Dat vereist soms extra aandacht, want als bepaalde burgers uitgesloten worden van de groentemarkt dient de overheid op te treden. En de overheid heeft zeker ook een taak bepaalde vormen van asymmetrische informatie te beperken. Maar dat is iets anders dan een pleidooi voor filantropie of CC.

Tenslotte is er nog een praktisch argument tegen zowel CC als filantropie. Het is gebaseerd op recente inzichten uit psychologisch onderzoek.⁸ Op grond van dat onderzoek lijkt het redelijk om aan te nemen dat mensen die een gift aan een goed doel gegeven hebben daarna geneigd zijn om dat te zien als een rechtvaardiging voor mogelijk minder ethisch gedrag. Men koopt een pak Pampers. Inbegrepen in de prijs zit een bijdrage aan een programma van Unicef ter bestrijding van tetanus: één pak is goed voor één injectie. Wanneer men even later voor de keuze staat, wordt echter de jaarlijkse acceptgiro van Amnesty International weggegooid in plaats van ingevuld. Dat is niet alleen jammer voor dat andere goede doel; het is vooral ook niet in verhouding met de paar eurocenten die de tetanusinjectie eigenlijk kost. Netto gaat men er dus ethisch op achteruit. Op de acceptgiro had zeker een tientje gestaan. Het is niet onaannemelijk dat zoiets ook voor bedrijven kan gelden. Wanneer een bedrijf een uitgebreid MVO-programma heeft met vele vormen van bedrijfsfilantropie is er niet alleen minder geld over om betere arbeidsomstandigheden voor medewerkers te creëren. Men heeft misschien wel helemaal geen oog meer voor andere bedrijfs-ethische kwesties. Door de filantropie is ethiek al 'afgevinkt'. Het Amerikaanse energiebedrijf Enron was in de jaren '90 een schoolvoorbeeld van MVO. Het spendeerde miljoenen per jaar aan filantropie en won talloze 'CSR awards'. Het bedrijf was echter ook in hoge mate corrupt. In 2001 ging het ten onder aan een enorm boekhoudschandaal waarvoor de CEO een gevangenisstraf van 24 jaar kreeg opgelegd. Schattingen variëren, maar het lijkt erop dat de aandeelhouders gezamenlijk zo'n 40 miljard dollar verloren hebben door de fraude. Voor de aandeelhouders had het aan filantropie bestede geld beter voor fraudepreventie aangewend kunnen worden.

4. Voor ethiekmanagement

Het hier voorgestelde ideaal gaat uit van respect voor wet en moraal. Volgens deze opvatting kan respect voor aandeelhoudersrechten nooit ten koste gaan van de juridische en morele rechten van andere betrokkenen. Friedman legde er weinig nadruk op, waarschijnlijk omdat het zo vanzelfsprekend is geen ruimte te bieden aan bedrijven die winst behalen door illegale of immorele activiteiten, en ook omdat hij zijn pijlen gericht had op bedrijfsfilantropie. Maar de implicaties van deze

8 M. Leliveld, E. van Dijk en I. van Beest, 'Punishing And Compensating Others At Your Own Expense: The Role Of Empathic Concern On Reactions To Distributive Injustice', 2012.

stellingname zijn niet te onderschatten: niet aandeelhouderswaardemaximalisatie, maar ethiek en recht komen eerst. Misbruik maken van wetteloosheid in landen waar de *rule of law* afwezig is wordt dus door Friedmans argument al verworpen. Ethiek of wet terzijde schuiven om het de aandeelhouders naar de zin te maken is uitgesloten.

Hoewel het *stakeholder*denken vaak in één adem genoemd wordt met de afgevozen opvatting van MVO, kan *stakeholder*theorie juist ook voor een meer Friedmaniaanse opvatting een interessante rol spelen. Eén manier om over *stakeholders* na te denken is ze te zien als die individuen en groepen die de gevolgen van het handelen van bedrijven ondervinden. Klanten, werknemers, leveranciers, maar ook degene die 's nachts de ramen dicht moet houden omdat een nabije fabriek bezuinigd heeft op luchtfilters. Deze definitie kijkt naar de consequenties van hetgeen bedrijven doen. Een andere opvatting ziet *stakeholders* als die individuen of groepen die rechten bezitten. Als mensen het recht hebben om adequaat over mogelijke gebruiksrisico's van producten te worden geïnformeerd, dan zijn kopers van die producten op grond van dat recht *stakeholder* van de producent. En als mensen recht hebben op schone lucht, dan zijn de omwonenden van de fabriek op grond van dat recht *stakeholder*. Hadden ze dat recht niet, dan waren ze ook geen *stakeholder* (tenzij ze dat weer op grond van een ander recht waren geweest). Als ethiek een voorwaarde is voor winstmaximalisatie, dan levert het *stakeholder*denken dus een methode aan ethiek praktisch vorm te geven, en die methode is niet direct gekoppeld aan filantropie. Of je nu vanuit de consequenties van het handelen van bedrijven of vanuit de rechten van betrokkenen denkt, de *stakeholders* van een bedrijf zijn precies die individuen of groepen waarmee een bedrijf ethisch rekening te houden heeft. Dat geldt ook voor Friedmans opvatting. Dat heeft nog wel iets meer voeten in aarde dan veel bedrijven geneigd zijn aan te nemen. Veel bedrijven hanteren een tamelijk statische conceptie van *stakeholder*. Maar *stakeholders* veranderen. Een bedrijf dat nieuwe technologie introduceert, dat internationaal expandeert of dat in andere branches opereert krijgt te maken met nieuwe *stakeholders*. In feite betreft elke bedrijfsbeslissing weer andere *stakeholders*. De meeste bedrijven zijn aardig in staat om na te gaan wat de belangen en rechten van *stakeholders* zijn. Maar ze zijn veel minder goed in staat om na te gaan wie de *stakeholders* in een concreet geval eigenlijk zijn. Toekomstige generaties worden gemakkelijk over het hoofd gezien. Vaak worden in de besluitvorming alleen de belangen van *stakeholders* betrokken die gerepresenteerd worden door pressiegroepen of andere NGO's. Dat sluit minder invloedrijke partijen uit. Dit heeft als risico dat een bedrijf uiteindelijk toch illegaal of immoreel gedrag vertoont. Om maatschappelijke verantwoordelijkheden te realiseren is het van groot belang om zo goed mogelijk geïnformeerd te zijn over de *stakeholders*. Die informatie te verzamelen beschouwen wij als een centrale verantwoordelijkheid van elk bedrijf.

Een bedrijf dat maatschappelijke verantwoord wil handelen, moet zijn *stakeholders* adequaat in kaart brengen. Aandacht voor *stakeholders* en manieren om hen te bereiken kwam er echter pas echt na de Sarbanes-Oxley wet die in 2002 het licht

zag in de VS na onder meer Enrons boekhoudingschandaal. Deze wet verplichtte alle in de VS aan de beurs genoteerde ondernemingen aan ‘ethiekmanagement’ te doen. Bedrijven ontwikkelden daarom in de loop van de tijd gedragscodes en stelden regelingen in voor klokkenluiders; er werden ethiekconsulenten benoemd en trainingsprogramma’s ingevoerd. Vergelijkbare ontwikkelingen hebben zich in Nederland en andere Europese landen voorgedaan. Het gaat hier met name om de manier waarop bedrijven communiceren met aandeelhouders, werknemers, consumenten, leveranciers, concurrenten, overheden, NGO’s en andere *stakeholders*. Een cynische kijk op het *stakeholder*denken ziet deze initiatieven vooral als een gelegenheid voor sterke en goed georganiseerde belangengroeperingen om vat op bedrijven te krijgen. Het valt inderdaad niet te ontkennen dat bedrijven vooral luisteren naar *stakeholders* die macht genoeg hebben om zichtbaar te zijn, die een zaak verdedigen die op het eerste gezicht best plausibel en gerechtvaardigd lijkt en die ook voldoende urgent is om nu serieus genomen te worden. Kleine groepen *stakeholders* met afwijkende posities of minderheidsstandpunten die pas op de lange termijn belangrijk zullen worden dreigen hierdoor niet in de morele overwegingen van bedrijven terecht te komen. Toekomstige generaties, het kan niet vaak genoeg worden gezegd, worden vaak vergeten. Verder is *stakeholder*engagement nogal duur, en kan de uitkomst oncontroleerbaar zijn; succes is niet gegarandeerd, en *stakeholders* en bedrijven kunnen uiteindelijk nog verder van elkaar verwijderd raken dan ze al waren. *Stakeholders* moeten met zorg gekozen worden om toch een zekere mate van representativiteit te genereren.⁹

Waarom is het dan toch belangrijk om ethiekmanagement te bekijken? De rol van ethiekmanagement bestaat erin te helpen bij het uitoefenen van maatschappelijke verantwoordelijkheden. Wanneer van een filantropisch of CC-model wordt overgegaan naar het JEV-model waarin maatschappelijke verantwoordelijkheid bestaat uit het volgen van de in de *basic rules of society* begrepen wet en moraal, is het van groot belang dat bedrijven actie ondernemen om ethische en juridische aspecten van beslissingen onder ogen te zien. Het risico van een minimale opvatting over welke verantwoordelijkheden bedrijven hebben is immers altijd dat bedrijven de verantwoordelijkheden die ze daadwerkelijk hebben dan ook maar minimaal vorm geven. En dat zou een misvatting zijn.

Ethiekmanagement helpt bedrijven om niet in die valkuil te trappen. Denk bijvoorbeeld aan gedragscodes. Gedragscodes komen in allerlei varianten voor. Sommige zijn specifiek gericht op één bedrijf, en worden vaak ook gezien als de principes die voorschrijven hoe medewerkers zich wel en niet te gedragen hebben. Een ander soort codes beschrijft het normatief verwachte gedrag van een hele sector. De Code Banken is een voorbeeld daarvan. Die code verplicht banken en andere financiële instellingen onder meer het klantbelang centraal te stellen, en introduceert ook een eed voor bankiers. Weer een ander soort gedragscode volgt

9 R. Nader, ‘Corporations And The UN: Nike And Others “Bluewash” Their Images’, 2000.

uit initiatieven die door een groep van organisaties genomen worden die dezelfde waarden en normen aanhangen. Hier is de *Global Alliance for Banking on Values Principles of Sustainable Finance and Sustainable Banking* een voorbeeld. Dat is een initiatief van enkele banken die zich tot maatschappelijk verantwoord en duurzaam bankieren verplicht hebben. Ten slotte zijn er nog de gedragscodes van beroepsgroepen of professies zoals geneeskunde en accountancy die de verplichtingen beschrijven waaraan professionals moeten voldoen, onafhankelijk van de specifieke context waarin zij werkzaam zijn.

Maar hoe helpen gedragscodes deze doelen te bereiken? Wetenschappelijk onderzoek naar gedragscodes laat zien dat codes twee dingen zouden moeten doen. Ten eerst moet een code principes weergeven die in algemene termen de waarden aangeven die een bedrijf, sector, groep van bedrijven of beroepsgroep karakteriseren. Ten tweede dient een gedragscode praktische richtlijnen ofwel gedragsregels te bevatten die vastleggen hoe men zich te gedragen heeft in bepaalde concreet omschreven situaties. Veel gedragscodes bevatten verwijzingen naar waarden zoals integriteit, objectiviteit, competentie, eerlijkheid, rechtvaardigheid, vertrouwelijkheid en professionaliteit en maken duidelijk wat die waarden in de praktijk voor management en werknemers betekenen. Een belangrijk begrip hierbij is *moral hazard*.

Een standaardopvatting is dat de bijdrage die gedragscodes leveren met name gelegen is in het feit dat zij helpen om *moral hazard* te verkleinen. *Moral hazard* – helaas nog zonder standaardvertaling – ontstaat bijvoorbeeld wanneer iemand een verzekering heeft afgesloten tegen inbraak of andere risico's en zich nu risicovoller gaat gedragen dan zonder die verzekering, onder het mom van 'ik ben toch verzekerd'.¹⁰ Economen zien *moral hazard* vooral ontstaan in zogenaamde 'principaal-agent situaties' waar bijvoorbeeld een advocaat, financieel adviseur of arts (de 'agent') een dienst verleent aan een klant (de 'principaal') die de kwaliteit van de dienstverlening niet of nauwelijks kan evalueren. Of de managers van een beleggingsfonds of pensioenfonds het beste met de deelnemers voor hebben of vooral aan hun eigen belangen denken, is voor de deelnemers niet goed te zien. Ze kunnen wel naar het behaalde rendement kijken, maar dat geeft niet zoveel aanwijzingen voor de kwaliteit van het werk van de managers. Als het er minder goed uitziet dan wat andere fondsen hebben behaald, dan kan het gewoon een vorm van pech zijn, en dan is het sowieso al te laat om te wisselen van fonds (wat bij pensioenfondsen helaas niet eens mogelijk is). Als het er beter uitziet, dan kan het geluk zijn. Gedragscodes hebben nu onder meer als functie *moral hazard* te beperken en daardoor de belangen van *stakeholders* te behartigen. Effectieve codes doen dat door regels op te nemen aangaande belangenconflicten, objectiviteit, zorgplicht en permanente educatie, en idealiter bevatten zij ook clausules met betrekking tot de manier waarop medewerkers elkaar scherp houden door moni-

10 R. de Wijk, "Moral hazard": destructiefste term van 2011', *Trouw*, 30 december 2011.

toring, intervisie, ethiekhottlines waar anoniem schendingen van de code gemeld kunnen worden, vertrouwenspersonen en wat dies meer zij. Essentieel is ook dat gedragscodes sancties op overtredingen vastleggen.

In het model dat hier voorgesteld wordt nemen bedrijven hun maatschappelijke verantwoordelijkheid niet door filantropische activiteiten te ontplooiën of door er een uitgebreide opvatting van bedrijfsburgerschap op na te houden. Maatschappelijke verantwoordelijkheid bestaat hier uit het zich jegens *stakeholders* zo gedragen als wet en moraal dat voorschrijven. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Bedrijven, managers en werknemers worden met tal van obstakels geconfronteerd. De belangen van aandeelhouders en klanten liggen niet altijd parallel. Werknemers zien mogelijkheden om hun eigen belangen boven die van het bedrijf te stellen. Klanten worden door misleidende reclame naar de concurrent gelokt. Leveranciers of afnemers spannen samen. Overheden laten oneerlijke concurrentie toe in plaats van een gelijk speelveld te faciliteren.

Dat wil niet zeggen dat gedragscodes altijd effectief zijn als vorm van ethiekmanagement. Codes zijn nogal eens slecht of onbegrijpelijk geformuleerd. Ze zijn soms te gedetailleerd, te vaag, te abstract, te concreet, of ze slagen er niet in de juridische en ethische problemen te behandelen waar werknemers mee in aanraking komen. Vaak worden ze niet goed gecommuniceerd en vergeet men wat erin staat. En wat het ergst is, overtredingen worden lang niet altijd bestraft. Het wekt dan ook geen verbazing dat gedragscodes geen garantie bieden tegen schandalen, dat ze vaak nauwelijks een rol spelen wanneer management of werknemers beslissingen nemen, dat ze vaak meer op kwaliteitseisen dan op *stakeholder*belangen ingaan of in de behartiging van die belangen niet ver genoeg gaan, dat gedragscodes morele integriteit, deugd of karakter negeren, en dat ze zelfs in een enkel geval domweg onethisch gedrag voorschrijven.

Gedragscodes kunnen dus lang niet alle juridische en ethische problemen behandelen, laat staan oplossen, en een gezonde dosis scepsis met betrekking tot hun effectiviteit is beslist niet misplaatst. Maar hun effectiviteit kan wél vergroot worden. Wanneer werknemers betrokken worden bij het opstellen van een code neemt de kans toe dat de code geaccepteerd en nageleefd wordt. Een code moet aan de belangen van zoveel mogelijk *stakeholders* voldoende aandacht besteden. Bij de ontwikkeling van een code dienen dus zoveel mogelijk partijen betrokken te zijn. Een andere voorwaarde voor succes is dat wanneer de code eenmaal in werking is, er serieus moeite gedaan wordt om overtredingen op te sporen en te bestraffen. Vaak ontbreekt het aan één van de twee (of aan beide). Bestrafing vindt dan plaats, maar alleen als er toevallig een overtreding opgemerkt is, vaak door externe partijen zoals klantenorganisaties of journalisten. Of er wordt wel opgespoord maar nauwelijks bestraft, uit het idee dat er van een vastgestelde overtreding voldoende afschrikwekkende werking uitgaat. Dat is een misverstand. Net als het idee dat het zinnig is om zaken te schikken.

Monitoren kan echter ook tot heel onaantrekkelijke effecten leiden.¹¹ Om onethisch gedrag vast te stellen binnen organisaties wordt nogal eens gebruik gemaakt van 'ethiekaudits'. Daarbij worden gestandaardiseerde auditinstrumenten gebruikt die compliance en ethische performance kwantificeren. Sommige auteurs zijn zeer gecharmeerd van dit idee. Er kan echter op audits veel afgedongen worden. Bij het meten van kwaliteit wordt er haast altijd gebruik gemaakt van 'proxies' die hetgeen gemeten moet worden slechts benaderen. Kwaliteit is als zodanig moeilijk meetbaar. Wanneer proxies gehanteerd worden, zullen managers eerder geneigd zijn beleid zo in te richten dat precies op de relevante proxies goed gescoord wordt. Onderzoek laat zien dat dit tot negatieve effecten geleid heeft in onder meer onderwijs, gezondheidszorg, accountancy en financiële dienstverlening. De 'verpleegstaresse' brengt met de patiënt minder tijd door dan achter de computer waar zij voor auditdoeleinden aan verslaglegging doet. Bonussen worden gedefinieerd in termen van proxies die onherroepelijk tot gedrag leiden dat niet in het belang van de klant is. En wanneer – een voorbeeld uit het Verenigd Koninkrijk – onderwijskwaliteit gemeten wordt door naar de verdeling van de uitstromende leerlingen over verschillende vormen van vervolgonderwijs te kijken, wordt het leerprogramma vanaf jaar één op de eindtoets toegespitst en komen tal van niet getoetste onderwerpen slechts marginaal aan bod. Als men ethisch gedrag op dezelfde manier audit, wordt er dus in het beste geval alleen gemakkelijk te detecteren en te kwantificeren onethisch gedrag vastgesteld. Waarschijnlijk worden er echter incentives gecreëerd onder werknemers om creatieve strategieën te ontwikkelen zodat overtredingen niet opgemerkt worden in de audit. Een meer kwalitatieve benadering is dan ook zinniger.

5. Conclusie

Filantropie en *corporate citizenship* leggen de maatschappelijke verantwoordelijkheden van bedrijven niet op de juiste manier vast. Zij leggen onterecht de nadruk op initiatieven in de marge van de bedrijfsactiviteiten die weliswaar aardige franje opleveren, maar mogelijk ten koste gaan van aandeelhouders en andere *stakeholders*, niets te maken hebben met wet of ethiek, en soms zelfs door psychologische mechanismen afleiden van werkelijke maatschappelijke verantwoordelijkheden. Het is zeker zo dat in politiek en bedrijfsleven de gedachte wijdverspreid is dat wanneer bedrijven aan MVO doen of zich als *corporate citizens* gedragen zij daarmee voldoen aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Wat zou 'MVO' anders kunnen betekenen dan maatschappelijk verantwoord ondernemen? Maar dat idee is dus een misverstand.

Een tegenwerping zou kunnen zijn dat het JVE-model wel een erg karig kader

11 O. O'Neill, *Autonomy and Trust in Bioethics*, Cambridge, 2002.

voor maatschappelijk verantwoord ondernemen levert. Bedrijven hoeven niets anders te doen dan de *basic rules of society* na te leven; zou van hen niet meer kunnen worden verwacht?

Wij denken van niet. Onze inschatting is dat wanneer bedrijven zich echt iets gelegen laten liggen aan die basale morele regels en wetten er weinig reden is om over gebrek aan maatschappelijke verantwoordelijkheid te klagen. In gevallen waarin die verantwoordelijkheid niet genomen wordt is er altijd sprake van illegaal of onethisch handelen. Een mogelijke andere tegenwerping is dat filantropische en *corporate citizenship* activiteiten dan maar in de *basic rules of society* moeten worden opgenomen. Bedrijven zouden dan bijvoorbeeld verplicht worden sport-, kunst-, milieu- of andere groeperingen financieel te steunen. Dat miskent echter de waarde van de door bedrijven geleverde producten of diensten alsmede Friedmans bezwaar dat bedrijven hier helemaal niet goed toe in staat zijn. Een derde tegenwerping is wellicht dat *supply chain initiatieven* (het verbeteren van leefomstandigheden van koffieboeren of van medewerkers van textielateliers zijn bekende voorbeelden) niet meer tot de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven gerekend worden, want die worden doorgaans als MVO of *corporate citizenship* gezien en niet als onderdeel van wet of ethiek. Ook dat is een misverstand. De meeste schandalen in *supply chain management* zijn niet het gevolg van gebrekkige filantropie, maar domweg van illegaal of immoreel handelen. Wanneer het voorkomen van zulke schandalen als een zaak van MVO gezien wordt, zal de morele urgentie van ethisch *supply chain management* eerder ondermijnd worden dan gestimuleerd. Maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt dan immers al snel gezien als iets optioneels. In tegenstelling tot de MVO-gedachte zien wij maatschappelijk verantwoord ondernemen als de plicht wet en ethiek te gehoorzamen.

Maatschappelijke verantwoordelijkheid zal in eerste instantie vanuit het bedrijfsleven zelf moeten komen. De rol van de staat bestaat erin een adequaat wetelijk kader te scheppen en wetten te handhaven. Dat ligt allemaal nogal voor de hand, maar het vereist onder meer dat bedrijven wangedrag effectiever opsporen en bestraffen, ook aan de top. Het is een misverstand te denken dat bestraffen niet nodig is omdat er van het vaststellen van wangedrag of van een schikking al voldoende afschrikwekkende werking uitgaat. Waar politici op grond van ministeriële verantwoordelijkheid aftreden blijven mensen in het bedrijfsleven soms te lang aan het pluche kleven.

Wat wellicht minder voor de hand ligt is dat de overheid bedrijven kan steunen hun maatschappelijke verantwoordelijkheden te realiseren door een gelijk speelveld te creëren en te handhaven. Wanneer een bedrijf zijn voortbestaan in gevaar brengt door zich aan de regels te houden doordat voor zijn concurrenten andere regels gelden, of doordat overtredingen van juridische regels niet bestraft worden, vraagt maatschappelijk verantwoord ondernemen wellicht te veel. (Een van de vreemdste voorbeelden hiervan is wel de verkoop van tweedehands fietsen. Sommige gemeenten verkopen door politie losgeknipte verkeerd gestalde of door

de milieudienst verzamelde oude fietsen. Daarmee kunnen eerlijke tweedehands fietsenhandelaars natuurlijk niet concurreren. Maar dat terzijde.) Een belangrijke politieke uitdaging is dan ook om een omgeving te creëren waarin het gemakkelijker wordt voor bedrijven om die basale regels te volgen. Een vrije markt en een gelijk speelveld zijn belangrijke voorwaarden voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. De overheid dient derhalve actief bij te dragen aan het creëren van beide, en bedrijven die zich niet aan de regels houden effectiever en sneller te bestraffen.

V Maatschappelijk verantwoord investeren¹

Boudewijn de Bruin

1. Inleiding

Het vorige hoofdstuk verdedigde de opvatting dat maatschappelijke verantwoord ondernemen niets meer, en niets minder, betekent dan dat bedrijven zich moeten houden aan ethische en wettelijke normen. De stellingname lijkt voor de financiële sector minder vanzelfsprekend. Want hebben financiële instellingen niet een maatschappelijke functie die extra maatschappelijke verantwoordelijkheden met zich meebrengt? Dat wordt in ieder geval vaak gedacht. Het argument dat in dit hoofdstuk ontwikkeld zal worden laat zien dat ook hier geldt dat de belangrijkste manier waarop maatschappelijke verantwoordelijkheid waargemaakt wordt eruit bestaat binnen de marges van wet en moraal diensten te leveren waar vraag naar is. Invulling geven aan die verantwoordelijkheid kost moeite, en daarom werd in het vorige hoofdstuk ingegaan op ethiekmanagement. Daarbij werd duidelijk dat adequaat ethiekmanagement een essentiële taak van elk bedrijf is. De rol van de overheid bestond, zo bleek, in het creëren en handhaven van een gelijk speelveld waarin bedrijven zo min mogelijk concurrentie- en andere voordelen kunnen behalen door onethisch of illegaal gedrag.

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de inhoud en grenzen van maatschappelijke verantwoordelijkheid in de financiële sector. Wat is het doel van de financiële sector? Heeft deze sector een eenduidig doel (paragraaf 2)? Tot op grote hoogte geldt voor financiële instellingen hetgeen in het voorgaande hoofdstuk betoogd werd: maatschappelijk verantwoord ondernemen bestaat uit het nemen van juridisch-ethisch verantwoordelijkheden en daarvoor is adequaat en op de sector toegesneden ethiekmanagement nodig (paragraaf 3). Dit leidt echter vrijwel direct tot de volgende vraag (paragraaf 4). Er zijn vele beleggingsfondsen die maatschappelijke verantwoordelijkheid als uitgangspunt voor hun beslissingen nemen. Maar is beleggen in zogenaamde MVI-fondsen (van ‘maatschappelijk verantwoord investeren’) voldoende? Natuurlijk gaat maatschappelijk verantwoord ondernemen in de financiële sector verder dan maatschappelijk verantwoord investeren; de verantwoordelijkheden van financiële dienstverleners betreffen immers niet al-

1 Delen van dit hoofdstuk zijn ontleend aan B. de Bruin, ‘Socially Responsible Investment In The Alcohol Industry: An Assessment Of Investor Attitudes And Ethical Arguments’, *Contemporary Social Science*, 8, 2013 en B. de Bruin, ‘Ethics Management In Banking And Finance’, in: N. Morris en D. Vines (red.), *Capital Failure: Rebuilding Trust in Financial Services*, Oxford, 2014.

leen hun investeringsbeslissingen, maar ook hun klanten, werknemers, overheden en vele andere *stakeholders*. Het ligt echter voor de hand aan te nemen dat wat betreft die verantwoordelijkheden de financiële sector niet verschilt van andere bedrijfstakken. Maatschappelijk verantwoord investeren is echter wel een thema dat uniek is voor de financiële sector. Ethiekmanagement zal daar iets anders betekenen, en kan, zo wordt geconcludeerd, wellicht gestimuleerd worden door een aantal relatief kleine institutionele maatregelen.

2. Finance

Alvorens hier dieper op in te gaan is het belangrijk na te denken over de rol die de financiële sector vervult. In de eerste plaats de banken. Eenvoudig gezegd speelt een bank de rol van een intermediair tussen mensen of organisaties die teveel geld hebben en mensen of organisaties die te weinig geld hebben. Om te zien wat dat betekent is het instructief om te kijken waarom hier geen ‘doe-het-zelf’ oplossing wordt gekozen; dat wil zeggen, waarom zoeken individuen voor hun overschotten (het geld dat ze willen sparen) zelf geen mensen of bedrijven met tekorten (die geld willen lenen)? Soms doen ze dat natuurlijk wel. Een voorbeeld is *crowd funding*, waar ondernemers inderdaad zelf op zoek gaan naar investeerders. Maar dat komt weinig voor. De meeste mensen die geld over hebben brengen daarvan een belangrijk deel naar de bank.

Het economische antwoord luidt dat banken schaal- en synergievoordelen kunnen benutten om problemen op te lossen die ontstaan uit de asymmetrische informatie die er bestaat tussen spaarders en leners. Het is niet onbelangrijk dit in iets meer detail te onderzoeken. Allereerst doen banken aan looptijdtransformatie. Spaarders brengen gewoonlijk kleine bedragen naar de bank, die zij te allen tijde weer terug willen kunnen vorderen (soms met boete, zoals bij langer lopende deposito's). Leners lenen meestal grotere bedragen voor langere tijd. Een hypotheekschuld wordt meestal pas over dertig jaar afgelost. Banken nemen al die kleine spaartegoeden bij elkaar, en lenen dat bedrag aan veel minder leners weer uit. Het spreekt voor zich dat spaarders dat afzonderlijk nauwelijks voor elkaar kunnen krijgen: er zijn heel wat spaarders nodig om een hypotheek van één huishouden te financieren. Daar komt bovenop dat banken in staat zijn om de aflossingstermijnen van de leningen zo slim te koppelen aan verwachte pieken in de uitbetaling van spaartegoeden dat banken altijd in staat zijn om spaarders hun geld terug te geven als ze dat willen – bijna altijd, want bij een ‘bank run’ kan het goed misgaan met de liquiditeit.

Een tweede voordeel dat banken hebben boven *crowd funding* is dat banken het risico kunnen verminderen dat met het uitlenen van geld gepaard gaat. Dat klinkt wellicht contra-intuïtief, want waarom zou een bank minder risico's lopen dan een individu? Wat is het verschil tussen een bank en een individuele investeerder? De bank en de buurman kunnen u geld lenen om een nieuwe auto te kopen;

zij lopen allebei hetzelfde risico. Maar kijkend naar de hele portefeuille van bank en buurman, wordt wel een verschil duidelijk. Een bank is door haar omvang in staat in allerlei verschillende bedrijfstakken en geografische gebieden te beleggen, en dus een mate van diversificatie aan te brengen die uw buurman zelf nooit kan realiseren. Verder is er bij de bank doorgaans meer expertise op het gebied van risicometing en kredietverlening. Ook al heeft het vertrouwen in banken een flinke deuk opgelopen, een bank is waarschijnlijk beter in staat na te gaan of het geld en de rente nog terugkomen dan de doe-het-zelf financier.

Een derde voordeel dat intermediairs zoals banken hebben boven bijvoorbeeld *crowd funding* is dat zoek- en transactiekosten worden verminderd. Als u duizend euro eigenhandig wilt uitlenen zult u moeite moeten doen om, ten eerste, iemand anders te vinden die duizend euro nodig heeft, en ten tweede, de kredietwaardigheid van het project waar dat geld in gestoken gaat worden te bepalen. Bij de bank kunt u uw geld echter direct kwijt. En omgekeerd is het voor de lener veel gemakkelijker om bij een bank krediet aan te vragen dan eigenhandig op zoek te gaan naar spaarders die een financieringsbijdrage kunnen leveren. Er zijn heel veel verschillende spaarders nodig met individueel kleine bijdragen om een project te financieren. Nadeel is natuurlijk dat er ook een deel aan de strijkstok van de intermediairs blijft hangen, maar een econoom kan gemakkelijk uitrekenen dat onder bepaalde realistische aannamen die kosten lager zijn.

Banken verschaffen liquiditeit (we kunnen te allen tijde ons geld opnemen) en reduceren zoek- en transactiekosten. Daarnaast zorgen ze voor rentabiliteit en veiligheid. Banken zijn niet alleen intermediairs die spaarders in staat stellen bij hun geld te komen, maar ze zorgen er ook voor dat de deposito's veilig zijn weggezet en in het beste geval zelfs een aardig rendement krijgen. Op die manier vervullen banken een belangrijke rol in het garanderen van eigendomsrechten, en ze doen dat op een bijzonder vernuftige manier. Dat banken soms geld scheppen is een extra argument voor de unieke rol die ze vervullen, maar dat punt wordt hier verder buiten beschouwing gelaten.

Nog even terug naar de zeventiende eeuw. Heel simpel was het oorspronkelijke doel van wat toen een 'wisselbank' genoemd werd: handelaars te helpen de talloze verschillende muntsoorten die gehanteerd werden te wisselen. De bank accepteerde daartoe spaargeld in allerlei denominaties, en hield dat in kas. Illegaal schijnt er ook wel geld te zijn uitgeleend. Na verloop van tijd werd dat hoe langer hoe meer systematisch in de praktijk gebracht. Spaarders brachten geld naar de bank, de bank leende het weer uit, maar hield wel zoveel in kas om de te verwachten dagelijkse stroom van geldopnames van spaarders aan te kunnen. Natuurlijk ging dat niet altijd even soepel, maar met het voortschrijden van kennis over looptijdtransformatie en andere bancaire technieken werd dit model geperfectioneerd. En slim is het zeker, want uitgeleend geld kan niet zo gemakkelijk gestolen worden. Door spaargeld voor spaarders te investeren dragen banken bij aan het garanderen van eigendomsrechten. Als de overheid die eigendomsrechten zou moeten garanderen, zou dat het takenpakket van de politie uitbreiden.

De geschiedenis is natuurlijk complexer dan hier beschreven.² De veiligheid die banken spaarders leveren wordt bijvoorbeeld in belangrijke mate bepaald door het depositogarantiestelsel en andere vormen van staatssteun. Zou die steun vervallen, dan zouden de risico's die banken nemen lager worden, en daarmee de te verwachten rendementen ook: wie weet dat er een vangnet hangt durft meer. Een andere complicerende factor is inflatie. Door het handelen van centrale banken intervenueert de staat in het financiële bestel, en draagt mogelijk bij tot inflatie als gevolg waarvan spaartegoeden minder waard worden. Staatsingrijpen leidt hier strikt genomen dus tot een aantasting van eigendomsrechten, en dus van vrijheid.

Het is interessant de relatie tussen financiering en vrijheid in wat meer detail te bekijken. Om dat te doen is het zinnig te kijken naar twee redenen waarom vrijheid van belang wordt geacht. De eerste benadrukt de waarde van vrijheid door erop te wijzen dat vrijheid betekent dat anderen onze keuzen niet frustreren en dat er niet door anderen voor ons gehandeld wordt maar dat we zelf verantwoordelijk zijn voor ons handelen. De tweede reden verwijst naar de waarde die vrijheid heeft voor het verwezenlijken van onze doelen. Als onze vrijheid groeit, groeien ook de mogelijkheden die we hebben om ons leven zo in te richten als we willen. De kern van het betoog is nu dat financiële dienstverlening aan de verwezenlijking van beide waarden bijdraagt. Wanneer we geld bij een bank stallen zorgen we ervoor dat onze vrijheid toeneemt omdat de bank onze eigendomsrechten op dat geld beter garandeert dan we dat zelf zouden doen wanneer we ons geld onder de matras of in een kluis zouden opbergen. Kredietverlening aan de andere kant creëert mogelijkheden. Hypotheken verschaffen mensen de vrijheid om een huis te bewonen en dat vorm te geven op een manier die voor huurders onmogelijk zou zijn. Studiefinanciering maakt het mogelijk om onderwijs als toekomstinvestering te benutten op een moment dat weinigen die investering zelf zouden kunnen betalen. Kredietverlening aan bedrijven stelt de kapper in staat uit te breiden of te moderniseren en te investeren in nieuwe technologie. Zonder kredietverlening zou de wereld er heel anders uitzien, en zouden mensen en bedrijven veel meer moeite hebben hun doelen te realiseren. Kredietverlening heeft in een aantal gevallen ook een grote mate van emancipatoir potentieel. Neem studiefinanciering. Wouter Bos stelde ooit: 'Nu betaalt de slager op de hoek mee aan de studie van een advocaat'.³ Wanneer studiefinanciering grotendeels aan de markt wordt overgelaten, en banken studenten financieren, betalen toekomstige advocaten – of artsen: hun studie is beduidend duurder – hun eigen studie. De lening wordt betaald uit de inkomsten die zij in de loop van hun leven verdienen en niet uit de inkomsten van Bos' spreekwoordelijke slager op de hoek.

Wat is tot nog toe duidelijk geworden? Allereerst dat banken door looptijdtransformatie, expertise, diversificatie en vermindering van zoek- en transactiekosten in staat zijn om het geld van spaarders beter te beleggen dan individuen

2 N. Ferguson, *The Ascent of Money*, Londen, 2008.

3 Y. Doorduyn en F. de Haan, 'PvdA'er Bos opent aanval op vergrijzing', *Volkskrant*, 28 april 2006.

dat zelf zouden kunnen in termen van liquiditeit, rentabiliteit en veiligheid. Verder dat banken bijdragen aan de realisatie van hetgeen vrijheid waardevol maakt. Maar twee vragen staan nog open. Om te beginnen, geldt dit ook voor andere financiële instellingen zoals verzekeraars, pensioenfondsen, accountants of belastingadviseurs? Ten tweede, wat betekent dit alles voor de maatschappelijke verantwoordelijkheid van banken, en andere financiële instellingen? Verzekeraars, pensioenfondsen, accountants, belastingadviseurs, en ook *hedge funds*, *private equity firms*, *sovereign wealth funds*, *exchange traded funds* enzovoorts leveren direct of indirect een bijdrage aan het financieren van projecten, en dus aan de verwezenlijking van vrijheid. Een verzekeraar financiert het nemen van risico's, pensioenfondsen financieren het leven na ons pensioen, terwijl *hedge funds* en *private equity firms* bedrijven financieren. Accountants en belastingadviseurs faciliteren dit proces door risico's voor investeerders en bedrijven te verkleinen of in kaart te brengen. Dat vereist natuurlijk expertise en respect voor wet en ethiek. Accountants die samenspannen met bedrijven die ze dienen te controleren en aan *creative accounting* doen frustreren dit proces alleen maar.

3. Ethiek in finance

Op welke wijze dienen banken en andere investeerders hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te realiseren? Allereerst zijn er institutionele factoren die het realiseren van maatschappelijke verantwoordelijkheid belemmeren. Een even belangrijk als saillant voorbeeld hiervan is de *moral hazard* die voor banken ontstaat door de vele vormen van staatssteun die zij ontvangen. Hierover werd in het vorige hoofdstuk al kort gesproken in de context van ethiekmanagement. Banken die in problemen komen worden geholpen onder meer door kapitaalinjecties, van overheidswege afgedwongen overnames, nationalisaties, het depositogarantiestelsel, schuldsaneringsregelingen of wetgeving rondom kredietverlening. Banken draaien dus niet op voor alle gevolgen van hun risicovol handelen. Het risico dat er wat misgaat (het neerwaartse risico) wordt, zo formuleren talloze critici het, gesocialiseerd terwijl de kans dat het goed gaat (het opwaartse risico) geprivatiseerd wordt. Wanneer managers weten dat een bedrijf niet voor alle neerwaartse risico's zelf opdraait, heeft dit, al dan niet bewust, invloed op de risico's die zij nemen: opnieuw, met een vangnet durft men meer. Economen zijn in toenemende mate in staat om deze extra risico's goed in kaart te brengen en te meten.⁴ Maar een simpel voorbeeld volstaat om het punt te maken: vergelijk de situatie van de in nood verkerende bank met die van een lokale middenstander. Die laatste hoeft bij een dreigend faillissement echt niet bij de gemeente voor hulp aan te kloppen.

Waar institutionele factoren politiek te beïnvloeden zijn, is het maar de vraag

4 L. Dam en M. Koetter, 'Bank Bailouts And Moral Hazard: Evidence From Germany', *Review of Financial Studies*, 25, 2012.

of financiële instellingen zelf veel ruimte hebben een bijdrage te leveren aan het verminderen van risico's. Wanneer een bank minder risico's neemt, zullen financiële markten dat direct afstraffen zolang andere banken die op gelijke vormen van staatssteun kunnen rekenen hun blootstelling aan risico's niet navenant verminderen. Dit onderstreept het in het vorige hoofdstuk uiteengezette belang van een gelijk speelveld. Een radicale oplossing is om staatsingrijpen in de financiële wereld drastisch te beperken. Maar hoewel zo'n voorstel niet alleen theoretisch zeer interessant is, kan het op weinig politiek draagvlak rekenen. Meer valt daarom te verwachten van onderzoek naar procedures die staatssteun verschaffen zonder dat banken en aandeelhouders er op kunnen anticiperen; slimme manieren om *moral hazard* te verminderen dus. Zelfs als een aparte status voor banken wordt geaccepteerd is het zaak regelgeving zo in te richten dat bedrijven zoveel mogelijk de gevolgen van hun eigen handelen dragen.

Veel commentatoren beschouwen de deregulering van de financiële sector in de laatste twee decennia van de twintigste eeuw als weinig succesvol. Het hier verdedigde perspectief van maatschappelijke verantwoordelijkheid ondersteunt die stelling ook, maar niet op grond van de argumenten die meestal te harer verdediging aangehaald worden. Probleem is niet de toegenomen vrijheid van financiële instellingen. Probleem is dat de toegenomen vrijheid niet met een toegenomen verantwoordelijkheid gepaard gegaan is. Simpel gesteld, de winsten worden gepriwatiseerd en komen bij de financiële instellingen terecht, terwijl de verliezen worden gesocialiseerd en door de staat moeten worden opgevangen. Maatschappelijke verantwoordelijkheid betekent op een heel elementair niveau dat bedrijven hun plichten – of de gevolgen van het niet nakomen daarvan – niet mogen doorschuiven naar andere partijen. Mogelijk kan dit alleen met radicale middelen worden bewerkstelligd die op zichzelf niet snel op veel politieke steun kunnen rekenen omdat ze sterk ingrijpen in de vrijheid van bedrijfsvoering. Denk hier aan het splitsen of anderszins isoleren van zakenbanken en het consumentenbankieren of het beperken van de omvang van banken. Er is echter zeker reden aan te nemen dat ook subtielere technieken centrale banken en toezichhouders kunnen helpen *moral hazard* te reduceren. In de speltheorie worden er momenteel mechanismen ontworpen die ervoor zouden kunnen zorgen dat banken minder zullen anticiperen op overheidssteun, terwijl die steun in noodzakelijke gevallen toch verleend wordt. De verdere ontwikkeling van dit soort modellen is een belangrijke taak voor economen.

Maatschappelijke verantwoordelijkheid kan ook van binnenuit versterkt worden. Het gaat er dan om ervoor te zorgen dat medewerkers binnen een bedrijf zich meer aan ethische en wettelijke normen gelegen laten. Die taak wordt vaak bij ethiekcommissies, *consultants* en *compliance officers* neergelegd. De schattingen over onethisch gedrag op de werkvloer lopen nogal uiteen. Het meten van onethisch gedrag is dan ook geen sinecure. Nog afgezien van de vraag of bedrijven en medewerkers wel gemotiveerd zijn om voldoende openheid van zaken te geven, komt meteen de vraag op wat als onethisch gedrag geoormerkt moet worden. Voor

privédoeleinden surfen op het web in de tijd van de baas? Misschien compenseren de betreffende medewerkers dat met overwerk. Ruwe en onaardige omgang met collega's? Misschien is dat nu juist een goede manier om bepaalde zaken helemaal helder te krijgen. Wanneer financiële instellingen ethiekprogramma's opzetten of op laten zetten om medewerkers tot meer ethische en wettelijke compliance aan te sporen is het daarom goed om eerst goed vast te stellen of, en zo ja, welke ethische problemen er precies zijn.

En dat is meteen een grote uitdaging, misschien wel de grootste: waar men geen ethisch probleem ziet, zoekt men ook niet naar een oplossing. Nu is het zeker niet zo dat alle vormen van onethisch gedrag in het bedrijfsleven volledig onverwacht zijn. Corruptie, prijsafspraken, misleidende reclame, contractbreuk door levering van lagere kwaliteit – er is weinig inzicht voor nodig om te zien waar deze praktijken binnen je bedrijf kunnen optreden. Maar soms zijn dingen minder zichtbaar. Rabobank schijnt bijvoorbeeld lange tijd aangenomen te hebben dat het doorgeven van Libor-tarieven louter een administratieve handeling was, terwijl juist het onethische en illegale gedrag rondom Libor tot de grootste schikking ooit zou leiden. Rabobank realiseerde zich dus niet dat individuele medewerkers er belang bij zouden kunnen hebben onjuiste en manipulatieve mededelingen te doen.

In een bekend en veel toegepast model van ethisch handelen is de eerste van vier stappen de herkenning van een ethisch issue.⁵ Zonder herkenning van het feit dat ons handelen mogelijk ethische of wettelijke normen overschrijdt of kan overschrijden, zal verdere analyse van de situatie niet als noodzakelijk worden ervaren. Na herkenning komt het vormen van een oordeel over hoe we moeten handelen. We passen morele en wettelijke regels toe op de situatie waarin we ons bevinden. Als alles goed verloopt vormen we vervolgens de intentie om ons conform de norm te gedragen en brengen we die intentie in ons gedrag ook ten uitvoer. Maar veel kan hierbij misgaan.⁶ Niet alleen herkennen we ethische situaties lang niet altijd. Ook bij het vormen van een oordeel en een intentie, en bij het uiteindelijke gedrag, gaat het niet altijd goed. Ons oordeel over een geval omkoping kan gekleurd worden door het idee dat niemand er in dit geval slechter van wordt, of dat het maar eenmalig is. We kunnen ons realiseren dat iets immoreel of illegaal is, en juist daarom de intentie vormen het wel te doen: grensoverschrijdend gedrag omwille van het overschrijden van grenzen. En zelfs als we de intentie gevormd hebben niet te liegen tegen de klant die aan een bepaald product helemaal niets heeft, dan kan het nog misgaan door gebrek aan wilskracht.

Hopeloos dus? Wel als de hoop is om alle vormen van onethisch en illegaal gedrag uit te bannen. Niet als het erom gaat binnen een organisatie beetje bij beetje verbeteringen aan te brengen. Als één ding gebleken is uit onderzoek naar ethiek binnen organisaties, dan is het wel dat programma's gericht op grote cul-

5 J. Rest, *Moral Development: Advances In Research And Theory*, New York, 1986.

6 D. Messick en M. Bazerman, 'Ethical Leadership And The Psychology Of Decision Making', 1996.

tuurveranderingen niet werken. Wat wel werkt is een proces waarin alle medewerkers continu scherp gehouden worden op het gebied van ethiek en wet. Dat zal meestal een combinatie van de geëigende strategieën zijn: het opstellen van een missie en een gedragscode, die onder de aandacht brengen bij het personeel en laten zien dat aan overtredingen consequenties verbonden worden; permanente educatieprogramma's op het gebied van compliance; ethiekhottlines waar medewerkers anoniem onethisch en illegaal gedrag kunnen rapporteren; ethiekcommissies, compliance- en ethiekafdelingen, en ethiekconsultancy. Creatiever nadenken is echter eveneens noodzakelijk om door kleine veranderingen in organisaties mensen tot ethisch gedrag aan te zetten. Zo zocht een Argentijnse vestiging van een multinationale kredietverlener voor een oplossing van het probleem dat medewerkers op de afdeling kredietverlening midden- en kleinbedrijf vaak een veel te rooskleurig beeld schetsen van de kredietwaardigheid van ondernemingen aan wie ze zelf ooit krediet verleend hebben.⁷ Ze liegen dus gewoon. Men loste dat op door een slim rotatiesysteem op te zetten waardoor medewerkers hoogstens drie jaar de kredietwaardigheid van een klant monitoren. Daarna neemt iemand anders het over. Dat bleek het probleem aardig op te lossen.

De maatschappelijke verantwoordelijkheid van financiële instellingen zelf is kort ter sprake geweest. Daarna werd aangetoond dat die verantwoordelijkheid vooral wordt vormgegeven door het morele handelen van individuele medewerkers. Om ervoor te zorgen dat medewerkers dat realiseren dienen instellingen er actief op toe te zien dat moreel geladen beslissingen herkend worden, dat er een moreel oordeel geveld wordt en een intentie tot moreel handelen gevormd wordt, en dat er daadwerkelijk ook ethisch gehandeld wordt. Hierna wordt gekeken naar de kernactiviteit van financiële instellingen: financiering. En naar de verantwoordelijkheden die daarmee gepaard gaan.

Bij financiering gaat het, kort gezegd, om de ontwikkeling van manieren om plannen te verwezenlijken. Als academische discipline heeft financiering veel gemeen met praktijkvakken als geneeskunde waarin vaak door *trial and error* nieuwe methoden gevonden worden. Traditioneel gaat het er bij financiering om ervoor te zorgen dat het risico dat men met een investering loopt in overeenstemming is met het verwachte rendement van het te financieren plan. Wat dat plan precies inhoudt, en of de realisering ervan wel waardevol is, is geen financieringsvraag. Aandelen in een bedrijf worden niet verkocht omdat de eigenaar ervan persoonlijk vindt dat het bedrijf geen mooie of nuttige producten maakt, maar bijvoorbeeld omdat hij verwacht dat het verliezen gaat leiden. In toenemende mate komt dit denken echter onder vuur te liggen. Banken, verzekeraars, pensioenfondsen en andere financiële instellingen, maar ook privépersonen, lijken ook andere dan rendementsoverwegingen een rol te laten spelen in hun investeringsbeslissingen. Is maatschappelijk verantwoord investeren (MVI), zoals het genoemd wordt, inder-

7 A. Hertzberg, J. Liberti en D. Paravisini, 'Information And Incentives Inside The Firm: Evidence From Loan Officer Rotation', *Journal of Finance*, 65, 2010.

daad de manier waarop investeerders hun maatschappelijke verantwoordelijkheid moeten realiseren? Als aandeelhouders kunnen investeerders op verschillende manieren invloed uitoefenen op bedrijven. Aandeelhouders kunnen gebruik maken van hun stemrecht op de aandeelhoudersvergadering en hun mening geven over het door de directie gevoerde beleid. Ze kunnen soms ook rechtszaken aanspannen en het verstrekken van informatie afdwingen, wat soms leidt tot wat wel ‘aandeelhoudersactivisme’ wordt genoemd. Meestal komt dit activisme voort uit ongenoegen over de door de directie uitgekozen strategie. Maar aandeelhoudersactivisme op ethische gronden komt ook voor. Een bedrijf als British Petroleum heeft bijvoorbeeld met indringende vormen van activisme te maken gehad.

De meeste mensen zullen echter bij MVI niet direct denken aan aandeelhoudersactivisme. Ethische investeerders die aandelen hebben in een bedrijf dat zij van onethisch gedrag betichten – vanuit MVI kring wordt hun soms heulen met de vijand verweten. Als British Petroleum zich aan onethische praktijken schuldig maakt, dan moet je sowieso geen aandelen kopen. Dat is het meer gangbare idee van MVI. Dit soort MVI-strategieën staat bekend als ‘negatieve screening’ (waarbij er in een bedrijf niet geïnvesteerd wordt vanwege vermeende ethische problemen) en ‘positieve screening’ (waarbij wel geïnvesteerd wordt omdat het bedrijf er ethisch juist uitspringt). Bijna alle grotere MVI-fondsen in de VS hebben bijvoorbeeld een negatieve ‘screen’ (de term is ook in het Nederlands ingeburgerd) op tabak, en veel van die fondsen sluiten ook alcohol uit. Andere voorbeelden zijn defensie en wapenindustrie, bedrijven die meewerken aan kernenergie, abortus (farmacie), dierenrechten (cosmetica), kinderarbeid, milieuschade, seksindustrie, en bedrijven met een slechte mensenrechtenscore. Hoe maken MVI-fondsen beslissingen over screens? Eén soort fonds hanteert criteria die door onderzoeksbureaus ontwikkeld worden. Ethical Investment Research Service (EIRIS) en SAM Sustainability Investing zijn twee voorbeelden van zulke bureaus. Fondsen die deze strategie hanteren worden ‘marktgeleid’ genoemd omdat zij niet zelf besluiten over MVI-criteria maar dat overlaten aan wat de ‘markt’, de onderzoeksbureaus dus, voor MVI aanziet. Men ontwikkelt verschillende producten, geïnspireerd op de MVI-criteria van de bureaus, en laat de klant vervolgens kiezen tussen, zeg, een groenfonds, een waterfonds en een energiefonds. ‘Deliberatieve’ fondsen aan de andere kant doen wel zelf aan onderzoek. Beide soorten fondsen hebben echter zo hun problemen. Marktgeleide fondsen lopen het risico om vooral op modieuze doelen de nadruk te leggen. Veel aandacht voor groene energie kan bijvoorbeeld thema’s als armoedebestrijding of overconsumptie op de achtergrond plaatsen, en dan wordt dat waarschijnlijk ook in de door fondsen aangeboden producten weerspiegeld. Deliberatieve fondsen doen echter vaak veel minder onderzoek dan eigenlijk nodig is.

4. Ethisch investeren

De argumenten die MVI-fondsen en MVI-investeerdere geven ter verdediging van hun screens kunnen meestal in twee categorieën worden geplaatst. Argumenten uit de eerste categorie verwijzen naar religieuze waarden. Het eerste MVI-fonds in de VS, het Pax Fund, werd opgericht door Methodisten die hiermee teruggrepen op een preek van de grondlegger van het Methodisme, John Wesley, in 1744. John Wesley betoogde dat er niets mis is met geld verdienen. Integendeel, Wesley zag geld als een 'excellent gift of God' en riep zijn gehoor op te luisteren naar de maxime 'Gain all you can!' Maar, voegde hij eraan toe, zorg er daarbij wel voor dat je jezelf en anderen niet schaadt. Dat betekende voor Wesley onder meer dat geld verdienen door de productie, marketing of verkoop van alcoholische dranken streng verboden is, want bedrijven in die sector 'murder His Majesty's subjects' en 'drive them to hell, like sheep'.⁸ Op gelijke wijze kunnen religieuze waarden een argument leveren niet te investeren in de kansspelindustrie, wapens, seksindustrie, farmacie, voedsel (kosher, halal), of in financiële instellingen die niet Islamitisch bankieren.

Volgens de in het vorige hoofdstuk verdedigde opvatting bestaat maatschappelijke verantwoordelijkheid in het bedrijfsleven uit respect voor wet en moraal. Op het eerste gezicht lijkt dat investeringsbeslissingen op grond van religieuze waarden uit te sluiten wanneer die niet overeenkomen met die 'basic rules'. Dat hoeft echter niet zo te zijn. Er is geen bezwaar tegen investeren op grond van persoonlijk voorkeuren, zoals wanneer een individuele voetballiefhebber aandelen in Manchester United koopt, en er is dus ook geen bezwaar als investeerders dat op grond van particuliere religieuze waarden doen – of welke andere persoonlijk waarden of voorkeuren dan ook. Van belang is slechts dat de individuele voorkeur of waarde niet in strijd is met de wet of de heersende moraal. Dit geldt ook voor beleggingsfondsen en andere institutionele investeerders zolang zij het geld investeren van mensen die in vrijheid kunnen bepalen aan een fonds deel te nemen of niet, en zolang zij voldoende openheid betrachten over hun investeringsbeslissingen.

Niet alle institutionele investeerders voldoen echter aan die voorwaarde. Pensioenfondsen zijn een duidelijke uitzondering. Daarom neigen pensioenfondsen (en ook verzekeraars, banken en vele andere financiële instellingen) ernaar een tweede categorie argument te hanteren. De discussie over MVI wordt in termen van publieke goederen in plaats van religie gevoerd. Fondsen die bijvoorbeeld de tabaksindustrie of de alcoholindustrie mijden verdedigen dat door te verwijzen naar de volksgezondheidsaspecten van tabaks- en alcoholgebruik: het aantal sterfgevallen en ziekten, de kosten voor de gezondheidszorg, enzovoorts. De taak van MVI is hier, volgens een in het debat gezaghebbende stem, om de onzichtbare

8 J. Wesley, *Works of Rev. John Wesley*, Londen, 1809.

hand van de markt in de goede richting te sturen.⁹ Het idee is dat wanneer het bedrijfsleven alleen maar door egoïsme en eigenbelang gemotiveerd wordt zonder de intentie te hebben aan publieke goederen een bijdrage te leveren, MVI-investeers tegenwicht kunnen bieden aan dat egoïsme.

Het kan betwijfeld worden of dit het idee van de onzichtbare hand helemaal adequaat weergeeft. Allereerst liet de grondlegger van het begrip, Adam Smith, er zelf geen twijfel over bestaan dat in het zakenleven morele normen nodig zijn. Hij was per slot van rekening hoogleraar ethiek in Glasgow en niet alleen de schrijver van de *Wealth of Nations* maar ook van de *Theory of Moral Sentiments*. Verder wees Bernard de Mandeville erop dat private ondeugden zoals egoïsme tot publieke deugden zoals welvaart kunnen leiden. De onzichtbare hand heeft niet altijd sturing nodig dus. Een belangrijker probleem met een argument dat MVI in termen van publieke goederen probeert te verdedigen is echter dat het uitgaat van de aanname dat bedrijven een verantwoordelijkheid hebben voor de realisatie van publieke goederen, en dat zij ook invulling kunnen geven aan zo'n verantwoordelijkheid. Beide aannamen zijn dubieus. Wat in een bepaalde samenleving als publiek goed geldt is vaak onderwerp van debat, en democratische besluitvormingsprocessen zijn, met al hun gebreken, het geëigende middel om dat debat te informeren. Een tweede probleem, ligt op het gebied van effectiviteit. De realisatie van publieke goederen is vaak afhankelijk van samenwerking tussen velerlei actoren. Friedman merkte al op dat managers niet per definitie in staat zijn om politieke problemen op te lossen. Evenmin zijn er veel publieke goederen die door solitair optreden van één bedrijf verwezenlijkt kunnen worden. Naast een verscheidenheid aan bedrijven, investeerders en met MVI sympathiserende consumenten is de actieve steun nodig van lokale overheden, NGO's, scholen, verzekeraars, politie, om maar een paar voorbeelden te noemen.

Het dubieuze karakter van het publieke goederen argument komt duidelijk naar voren wanneer wordt gekeken naar de houding van MVI-investeers ten opzichte van de alcoholindustrie. Zoals we zagen betrof de eerste negatieve screen avant la lettre de alcoholindustrie, bijna drie eeuwen geleden. En ook momenteel is het, na de tabaksindustrie, de meest gemeden industrie. Nu staat de alcoholconsumptie met wereldwijd 2,3 miljoen dodelijke directe en indirecte slachtoffers per jaar terecht hoog op de volksgezondheidsagenda. Accijnzen, drank- en horecavergunningen, slijterijvergunningen, restricties op het gebied van alcoholreclame, leeftijdsgrenzen, importbeperkingen, voorlichting of de Zweedse *systembolaget* zijn allemaal manieren om de negatieve volksgezondheidsgevolgen te verminderen. Maar betekent dit dat investeringen in de alcoholindustrie moeten worden gestaakt? Het gaat hier om de verdediging van een screen waarvan verwacht wordt dat hij bij zou dragen aan de realisatie van een publiek goed zoals het terugdringen van onschuldige verkeersslachtoffers of levercirrose. Er zijn weinig landen die de

9 S. Lydenberg, *Corporations And The Public Interest: Guiding The Invisible Hand*, San Francisco, 2009.

productie, verkoop en consumptie van alcoholische dranken volledig aan banden hebben gelegd; en in de landen waar dat wél gebeurt is de motivatie veelal een religieuze. In de meeste westerse landen zal er geen democratische meerderheid gevonden worden voor een totale ban op de alcoholindustrie als middel om volksgezondheidsproblemen op te lossen.

Natuurlijk kunnen individuele geheelonthouders altijd besluiten om toch hun steentje bij te dragen aan wat zij als een ideale alcoholvrije wereld beschouwen, net zoals het vegetariërs – of wie dan ook – vrij staat om niet in de vleesindustrie te investeren. Punt is echter dat de motivatie dan niet in termen van publieke goederen gegeven kan worden, zelfs als welvaart een publiek goed zou zijn. Het gaat dan net als bij het religieuze argument eerder om een privéargument. Pensioenfondsen staan zulke argumenten echter niet ter beschikking zolang mensen niet zelf voor een pensioenfonds kunnen kiezen.

Ook op het gebied van effectiviteit scoort een screen op alcohol niet hoog. Om het aantal aan alcohol gerelateerde onschuldige verkeersslachtoffers te verminderen zullen meerdere partijen betrokken moeten worden. Het in de ban doen van een bepaalde brouwerij leidt er hoogstens toe dat die brouwerij het loodje legt. De alcoholconsumptie zal er niet of nauwelijks door dalen. Een alcoholslot in de auto is mogelijk effectiever.

Staan investeerders die maatschappelijke verantwoordelijkheid willen realiseren dan met lege handen? Helemaal niet. Een derde argument komt niet voort uit religieuze waarden, en ook niet uit de overtuiging bij te moeten dragen aan publieke goederen. Het kijkt in plaats daarvan naar ethische kwesties die in een bedrijf of bedrijfstak spelen. Hierbij wordt uitgegaan van een normenkader waarvan de investeerder redenen heeft aan te nemen dat het voldoende universeel geaccepteerd is, zoals bijvoorbeeld gecodificeerd in mensenrechten of andere fundamentele principes of regels. In lijn met Friedmans opvatting over de verantwoordelijkheid van bedrijven die in het vorige hoofdstuk uiteengezet werd dient een investeerder dus na te gaan of het bedrijf ethische en juridische normen respecteert, de *basic rules of society*. Als het antwoord ontkennend is kan een negatieve screen een laatste stap zijn. In veel gevallen zal activistisch aandeelhouderschap echter de voorkeur verdienen om ethische problemen aan de kaak te stellen en duurzaam op te lossen.

Aandeelhouders realiseren hun maatschappelijke verantwoordelijkheid dan niet zozeer door de betreffende bedrijfstak links te laten liggen door middel van een negatieve screen op de hele sector, maar door ethische issues (bijvoorbeeld de marketing van zogenoemde ‘alcopops’ zoals Bacardi Breezer of Smirnoff Ice onder jongeren, de mogelijk op jongeren gerichte verkoop van losse sigaretten in Azië) in hun beslissingen te betrekken. Dat kan op verschillende manieren, afhankelijk van de soort belegger. Grote aandeelhouders zoals pensioenfondsen kunnen hun zorgen over bepaalde thema’s direct bij de directie van bedrijven neerleggen op aandeelhoudersvergaderingen, en eventueel door rechtszaken aan te spannen en andere vormen van aandeelhoudersactivisme. Kleinere aandeelhouders kunnen

dat niet, maar kunnen binnen de sector keuzes maken voor ondernemingen waar bepaalde ethische issues niet voorkomen. Dat is een belangrijke conclusie. Maatschappelijk verantwoord investeren hoeft niet een hele sector uit te sluiten, maar kan er zeker toe leiden bepaalde bedrijven uit te sluiten, ten minste gedurende een bepaalde periode. Volgens de heersende moraal is er met alcohol als zodanig niets mis. Van investeerders wordt dus niet verwacht dat zij een algehele negatieve screen op de alcoholindustrie zullen zetten (al kunnen zij dat om hen moverende redenen natuurlijk doen zolang ze óf alleen voor zichzelf beleggen óf beleggen in opdracht van klanten die vrij zijn hun vermogen naar andere investeerders over te brengen). Dat betekent echter geenszins dat maatschappelijke verantwoordelijkheid verder geen beperkingen oplegt. Een bedrijf dat zich schuldig maakt aan illegaal of immoreel handelen dient hier door investeerders op aangesproken te worden, en wanneer veranderingen uitblijven is een negatieve screen op zijn plaats.

5. Conclusie

We begonnen dit hoofdstuk met een tamelijk abstracte kijk op de financiële wereld en eindigden met een heel concreet voorbeeld van ethische problemen waarmee investeerders die pogen verantwoord te handelen te maken krijgen. Het doel was om te laten zien dat, precies zoals in het vorige hoofdstuk, het hier gaat om respect voor wet en ethiek. Maar investeren is iets anders dan ondernemen, en daarom keken we naar de functie die banken hebben en naar argumenten die door velen in de MVI-wereld aangehangen worden betreffende negatieve en positieve screening. Financieren is het mogelijk maken van projecten door de voor de projecten op verschillende momenten noodzakelijke middelen beschikbaar te maken. Vaak moet daarvoor geld geleend worden, of moeten er aandelen uitgegeven worden. Investeerders die maatschappelijk verantwoordelijk handelen, realiseren zich dat zij door hun financieringsbeslissingen invloed kunnen uitoefenen op bedrijven. Laten we uitgaan van de aanname dat we dat zouden willen bevorderen. Dat wil zeggen, laten we ervan uitgaan dat het goed is wanneer er bij investeringsbeslissingen met ethiek en wet rekening gehouden wordt. Een traditionele manier is om bepaalde projecten te oormerken als in het bijzonder geschikt voor verantwoorde investeerders en investeringen te belonen door belastingvoordeel te verschaffen. Dat is niet de route die hier bepleit wordt; maatschappelijke verantwoordelijkheid wordt dan naar de overheid *geoutsourced*.

De politieke reflex om financiële instellingen anders te behandelen dan andere bedrijven is ongezond. Maatschappelijke verantwoordelijkheid betekent onder meer dat financiële instellingen de gevolgen dienen te dragen van de risico's van hun investeringsbeslissingen, net als andere bedrijven. Het is zeker een misverstand te denken dat de wereldwijde financiële crisis heeft laten zien dat deregulering onwenselijk is. Wanneer deregulering echter tot meer vrijheid voor

het bedrijfsleven leidt maar niet tot meer verantwoordelijkheid, komen mogelijke negatieve risico's al gauw bij de staat terecht. Bij deregulering dient de verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven terecht te komen. De overheid moet derhalve actief methoden ontwikkelen om ervoor te zorgen dat risico's van investeringen bij de investeerders liggen en niet afgewenteld kunnen worden op de staat.

Een andere route waar wat voor te zeggen valt is het vergroten van de invloed die investeerders kunnen uitoefenen. Die route heeft de voorkeur, omdat daarmee de verantwoordelijkheid komt te liggen bij degene die de verantwoordelijkheid moet dragen. Om dat te kunnen doen, moeten investeerders allereerst voldoende informatie hebben, en moeten hun stemmen ook tellen. Daar ontbreekt het nogal eens aan. Duurzaamheidsverslaglegging is doorgaans minder gestandaardiseerd dan het financiële jaarverslag. Van institutionele investeerders is het lastig achterhalen wat hun invloed op bedrijfsbeleid is, en soms wordt ook het stemrecht weer *geoutsourced*. Transparantie is zeker niet de oplossing voor alle ethische problemen. Maar voor investeerders die maatschappelijke verantwoordelijk willen handelen is het wel het beginpunt.

VI De publieke verantwoordelijkheid van de burger

Marcel Wissenburg

1. Inleiding

Een van de hoekstenen van het liberalisme is de scheiding tussen de publieke en private¹ sfeer, of beter, tussen de sferen van politiek en maatschappij. Daarbij past een klassiek onderscheid tussen twee begrippen van burgerschap: enerzijds de staatsburger of *citoyen*, die in de sfeer van de politiek opereert en daar mede vormgeeft aan de randvoorwaarden (de wetten en instituties) waaronder, anderzijds, de *bourgeois*, de ‘gewone’ burger met andere burgers kan samenwerken en feesten, trouwen en ruziën, kunst en cultuur maken, verenigingen en campagnes opzetten, onderzoek doen en vriendschap sluiten, kortom: een maatschappelijk leven leiden. Liberalen insisteren op een zo scherp mogelijke scheiding tussen publiek en privaat omdat alleen zo de individuele vrijheid kan worden gegarandeerd om naar eigen inzicht, in alle diversiteit, vorm te geven aan het leven.

In recente jaren zijn in wetenschap en politiek echter begrippen van burgerschap opgedoken die de kloof tussen publiek en privé, tussen staatsburger en private burger, proberen te dichten. Het gaat in alle gevallen om een begrip van burgerschap dat van private burgers verwacht dat zij zich in de private sfeer als staatsburgers gaan gedragen, dat wil zeggen: dat zij hun voorkeuren, hun ideeën over en idealen voor hun leven, ten minste deels laten vormen en bepalen door zeer specifieke politieke richtlijnen en eisen. Tegelijk beperkt dan de publieke sfeer de vrijheid (zowel intellectueel als feitelijk) van burgers en maatschappij. Zo vervaagt de grens tussen publiek en privaat, en worden private sfeer en vrije burger een verlengstuk van een (*would-be*) dominante politieke visie.

Dit hoofdstuk verdedigt de liberale visie op staatsburgerschap en privaat burgerschap (in Haagse kringen soms politiek respectievelijk sociaal burgerschap genoemd), en bestrijdt ‘moderne’ concepties van burgerschap waarin privaat burgerschap een verlengstuk van staatsburgerschap wordt. Het stelt daar een andere invulling van de veelbesproken ‘participatiesamenleving’ tegenover: een waarin de overheid burgerinitiatieven tolereert in plaats van initieert, begeleidt of leidt; en een waarin maatschappelijke participatie uit het hart komt, en geen opgelegd corvee is.

De centrale vraag voor dit hoofdstuk is: waarvoor is een burger in een liberale

1 Ik begrip hieronder zowel de economie als de zogeheten civil society (met haar semi-politieke, religieuze, culturele en gezelligheidsverenigingen) en het privéleven.

context verantwoordelijk, en hoe moet die verantwoordelijkheid vorm worden gegeven? Het hoofdstuk is in vier delen verdeeld: eerst wordt een klassieke, liberale opvatting van burgerschap geschetst en verdedigd, alsmede de rechten en plichten die daaruit voortvloeien. Daarna zal het privaat of sociaal burgerschap worden besproken: liberalen hebben het grootste respect voor de vrijheid van hun medeburgers hun leven naar eigen inzicht te leiden, hun eigen fouten te maken en daar hun eigen lessen uit te trekken. Betekent dit dan ook dat ingrijpen bij een ruzie of misdrijf geen morele plicht is? Als het dat wel is, hoever mag de overheid dan gaan in het voorschrijven, controleren, bestraffen, van (im)moreel gedrag? Het derde onderwerp is het klassieke politiek burgerschap, van stemrecht tot burgerlijke ongehoorzaamheid. Hierna is het moment gekomen om de participatiesamenleving te verdedigen tegen een in christen- en sociaal-democratische kring populaire opvatting van sociaal burgerschap als plicht en als verlengstuk van een goedbedoelende overheid. Het hoofdstuk wordt afgerond met enkele aanbevelingen.

2. Een liberale visie op burgerschap

Voor het fundamentele onderscheid dat liberalen maken tussen de publieke en private sfeer bestaat een eenvoudige reden: het liberalisme stelt de vrijheid van het individu zijn of haar leven naar eigen inzicht te leven, *for better or for worse*, centraal, en een noodzakelijke voorwaarde voor die vrijheid is de afwezigheid van externe dwang. Die sfeer van individuele vrijheid kan alleen bestaan wanneer ze zowel *gezamenlijk* gevestigd als *gezamenlijk* beschermd wordt: wanneer de politiek (overheid, staat) de samenleving tot schild dient.

Een overheid die burgers voorschrijft wat zij onderling wel of niet mogen doen, beperkt per definitie hun vrijheid. Daar kunnen zeer goede redenen voor zijn – zij het dat in liberale ogen beperkingen van de vrijheid uiteindelijk altijd de vrijheid van het individu moeten beschermen en maximaliseren. Vrijheidsbeperkingen van rechts rijden tot strafrecht voldoen aan dat criterium. Wat ondanks de legitimiteit van sommige grenzen aan de individuele vrijheid overeind blijft, is wel het principiële ‘nee tenzij’: ingrijpen van de overheid in de individuele vrijheid anders dan ten dienste van die individuele vrijheid, is in beginsel onwenselijk want een schending van het individu, en een uitdrukking van gebrek aan respect voor dat individu.

Het verlangen naar een duidelijke bescherming van de burger tegen ‘vreemde inmenging’ is trouwens niet beperkt tot de liberale familie. Ook in meer conservatieve, communitaristische kringen werd en wordt gewaarschuwd tegen het ‘koloniseren’ van maatschappelijke sferen door politiek of commercie – Michael Walzers *Spheres of Justice* (1980) geldt als de klassieke formulering van deze waarschuwing. Zelfs links van het midden treft men denkers aan die vergelijkbare zorgen uiten; de meest bekende is Jürgen Habermas in zijn hoofdwerk *Theorie des Kommunikativen Handelns* (1981).

Niet-liberale denkers mogen deels andere motieven hebben om aan te dringen op een bescherming van de burger tegen de overheid, en daarmee tegen een staatsburger die zijn perken te buiten gaat; en zij mogen tot andere conclusies komen over de wijze waarop de twee uit elkaar moeten worden gehouden. Dat neemt echter niet weg dat een principiële consensus bestaat over de wenselijkheid van een scheiding (van verantwoordelijkheden) tussen burger en staatsburger die breder is dan de liberale familie alleen.

De zeer verschillende rollen die de publieke en private sfeer spelen in het leven van het individu, maken het nodig ook een onderscheid te maken tussen de boven reeds genoemde twee vormen van burgerschap, elk met eigen, duidelijk verschillende rechten, plichten en verantwoordelijkheden: met de publieke sfeer correspondeert het staatsburgerschap, met de private sfeer het 'gewone' burgerschap. De vraag welke *concrete* publieke verantwoordelijkheden private burgers en staatsburgers in een liberale samenleving idealiter hebben, kan op twee wijzen beantwoord worden: waarvoor zijn zij verantwoordelijk, en hoe geven ze daar invulling aan?

De vraag naar doel of object ('waarvoor') maakt verantwoordelijkheid synoniem met een moreel wenselijke taak: het wordt daarmee een vraag naar de verantwoordelijkheden en de grenzen aan de verantwoordelijkheden van respectievelijk individu, markt en politiek. Voor de vele en zeer diverse liberale visies op die vraag wordt verwezen naar andere bronnen, bijvoorbeeld eerdere geschriften van de TeldersStichting.² Op 'waarvoor' vragen zal in dit hoofdstuk verder niet worden ingegaan, behalve wanneer dat voor de bespreking van participatief burgerschap nodig is.

De 'hoe' vragen ('hoe moeten gewenste verantwoordelijkheden uitgevoerd worden?') zijn lastiger: zij betreffen vooral rolverantwoordelijkheid, en daarover wordt in Nederlandse liberale kring eigenlijk pas sinds kort gestructureerd gediscussieerd. Die discussie heeft al wel geleid tot een integriteitscode van de VVD voor politici en bestuurders, maar nog niet tot eenzelfde code voor burgers, noch tot studies van – bijvoorbeeld – de TeldersStichting of de Van Mierlostichting.

Een mogelijke verklaring voor de aarzelende stilte tot nu toe is dat liberalen uit principe liever niet dan wel voorschrijven hoe anderen hun leven moeten leiden, en omschrijven hoe een rol gespeeld kan worden is eenvoudig te verwarren met voorschrijven hoe het moet.

2 Zie bijvoorbeeld K. Groenveld en P.G.C. van Schie (red.), *Publieke verantwoordelijkheid*, Assen, 1998; F. de Graaf e.a., *Zorgen voor zelfbeschikking*, Den Haag, 2009; M. Wissenburg e.a., *Eerlijk is eerlijk. Wat een liberaal van de staat mag verwachten en wan zichzelf moet vergen*, Den Haag, 2011; M. van de Velde e.a., *Manifestaties van de vrijheid des geestes*, Den Haag, 2012; D. van Leeuwen-Schut e.a., *Eigen keuze, samen sterk. Duidelijkheid geeft zekerheid voor arbeidsmarkt en pensioenen*, Den Haag 2012; J.A. Bruijn e.a., *Onderwijs: de derde dimensie*, Den Haag, 2012.

Het is echter wel degelijk mogelijk morele leidraden voor liberaal burgerschap in zowel publieke als private sfeer te geven, zonder daarbij in paternalisme te vervallen, laat staan van morele plichten juridische plichten te maken – zoals de volgende twee paragrafen hopelijk tonen.

3. De rechten en plichten van de (private) burger

In de publieke sfeer valt (zoals verderop duidelijk zal worden) nog te verdedigen dat de staatsburger verplicht wordt tot een zeer beperkte vorm van participatie. In de private sfeer is voor een liberaal geen enkele verplichting tot participatie denkbaar. De private sfeer is de plaats waar burgers hun vrijheden inzetten om hun leven vorm te geven naar eigen inzicht, waar ze – zoals John Rawls het noemde – hun eigen *plan of life* kunnen realiseren. De burger kiest zelf voor participatie in de sportclub, de chatroom, de twittergroep, de buurtgroep, de dierenambulance, de kerk of heksenkring, de natuurbeschermingsclub, de vereniging van eigenaren, het gezin, et cetera. En de burger kan er ook voor kiezen geen deel uit te maken van zulke verbanden; ook kluizenaars kunnen een rijk en zinvol leven leiden.

In de liberale publieke sfeer regeert een onzichtbare hand die behoeften bijeenbrengt en tot vruchtbare samenwerking voert, en die sociale verbanden ook weer ontbindt wanneer voor samenwerking of het gezamenlijke doel onvoldoende belangstelling overblijft. Daarmee lijkt de kous af: over rechten en plichten van de private burger hoeft niets meer te worden gezegd, omdat de overheid hier in beginsel ook niets *over* te zeggen heeft. Het is haar taak de fundamentele vrijheid van vereniging en vergadering te beschermen, niet die in te perken.

Desalniettemin zijn er twee redenen toch iets langer stil te staan bij de gedachte dat burgers in de private sfeer rechten en plichten kunnen hebben die door een overheid afgedwongen moeten worden. Met de eerste reden opende dit hoofdstuk al: in maatschappelijke en academische debatten wordt gesuggereerd dat de scheiding tussen private burger en staatsburger overbrugd moet worden, en dat de private burger bepaalde politieke idealen moet internaliseren en praktiseren. Liberalen zouden die gedachte moeten afwijzen – maar dan natuurlijk niet dan nadat duidelijk is welke gedachte nu precies waarom wordt afgewezen.

De tweede reden om verder te reflecteren op de rechten en plichten van de private burger is dat de overheid de private sfeer in feite natuurlijk wel degelijk, in grote breedte en tot op grote diepte, reguleert, en liberalen geven daar vaak hun instemming aan – soms onnadenkend, soms uit gewoonte, soms ook uit overtuiging. Tot de meest ingrijpende vormen van regulering (ingrijpend omdat ze de ontwikkeling van de identiteit van het individu sturen) behoren bijvoorbeeld de leerplicht, het familierecht en het namenrecht, maar minstens even ingrijpend zijn het strafrecht en het arbeidsrecht.

Wanneer liberalen de private burger zelf verantwoordelijk willen maken voor het vinden van een weg en plaats in de private sfeer, dan is dat niet door het indivi-

du bij wijze van spreken naakt in de wildernis te dumpen, maar door hem of haar, dankzij een goede opvoeding, te leren omgaan met de menselijke autonomie, met het vermogen (en de noodzaak) keuzes te maken, te reflecteren, en levensdoelen te stellen en heroverwegen. Alleen zo kan lidmaatschap van een samenleving ook tot echt *commitment* leiden, en als een bewuste en vrijwillige keuze voor een sociaal contract worden begrepen.

De twee zo-even genoemde criteria voor legitiem ingrijpen in de private sfeer (het schadebeginsel en de maximalisering van individuele vrijheid) dwingen liberalen wel bestaande regelgeving te heroverwegen. Niet alleen zijn er mogelijk teveel regels (een populaire klacht waar hier niet verder op in zal worden gegaan) en zijn ze vaak te complex om begrepen te worden (een klacht waar verderop wel op in zal worden gegaan) – ze zijn mogelijk ook overbodig, zo niet nodeloos vrijheidsbeperkend, en nodeloze remmen op de verantwoordelijkheid van maatschappelijke actoren: individuen en hun vrijwillige verbanden.

Twee voorbeelden, de aangifteplicht voor misdrijven, en het namenrecht, maken duidelijk dat we zó aan overheidsbemoeienis gewend kunnen raken dat zelfs liberalen moeite zullen hebben, ervan af te kicken. Heroverweging van het wetgeven op deze terreinen kan een liberaal enerzijds alleen maar leiden tot het principieel verwerpen van regulering, maar anderzijds, omdat het om ogenschijnlijk onschuldige, ogenschijnlijk het gemak dienende regels gaat zal de verleiding groot zijn en blijven principes aan het gemak te offeren.

Het bestraffen van misdrijven is nog niet zo lang het exclusieve domein van de overheid. Voor de Code Napoléon kon zelfs doodslag nog door de betrokken partijen onderling met een zogeheten zoen afgehandeld worden. Het ligt dan ook niet voor de hand – zeker niet voor een liberaal die sympathiseert met een vorm van politiek pluralisme – zonder meer te buigen voor de claim van exclusieve autoriteit van de moderne rechtsprekende autoriteiten, ook wanneer de partijen onderling tot een rechtvaardiger antwoord op het misdrijf of de overtreding kunnen komen.

In de huidige praktijk verplicht Wetboek van Strafvordering art. 160 tot *aan-gifte* van een misdrijf, zij het alleen wanneer sprake is van levensgevaar, ontvoering, verkrachting of gijzeling. Het is zeker verdedigbaar dat de getuige van het plegen van zulke misdrijven direct de politie alarmeert, en daar ook wettelijk toe verplicht wordt – in tegenstelling tot de meeste burgers beschikt de politie over de deskundigheid en middelen om zo goed en snel mogelijk in te grijpen en erger te voorkomen. Zeker wanneer een burger niet zelf kan ingrijpen of durft in te grijpen maakt het niet melden van zo'n zwaar misdrijf de burger retrospectief medeverantwoordelijk, natuurlijk niet voor het misdrijf maar wel voor de omissie van het niet bieden van optimale hulp. Een juridische *meldingsplicht* voor zware misdrijven is dan ook zeker niet in strijd met de morele burgerplicht in te grijpen wanneer onze vrijheid of die van een medeburger ernstig bedreigd wordt. Overigens is ook betere rechtsbescherming van de burger die zelf poogt een *citizen's arrest* te plegen geen overbodige luxe, getuige allerlei incidenten waarbij criminelen

de burgers aanklaagden die zichzelf of hun medeburgers verdedigden.

Een verplichting *aangifte* te doen – tegenwoordig een zeer bureaucratische en tijdrovende procedure, ongetwijfeld niet wat de wetgever ooit voor ogen stond – is een heel andere zaak. Aangifte is nodig om, achteraf, de overheid tot vervolging over te kunnen laten gaan. De mogelijkheid (het recht) om aangifte te doen is een belangrijk wapen om de zwakkere tegen de sterkere te beschermen – in zulke gevallen kan de overheid werkelijk tot schild dienen – maar de diensten die de overheid op het gebied van de retributieve rechtvaardigheid biedt hoeven lang niet altijd door de betrokken partijen als passend ervaren te worden. Concreet: soms kan het zelf herstellen van aangerichte schade en het aanbieden van oprechte excuses een betere en duurzamer oplossing voor vandalisme zijn dan de lange mars door de juridische instituties. Een aangifteplicht voor alle misdrijven en overtredingen is, kortom, onwenselijk: het geweten kan anders verlangen.

Een tweede en misschien nog opmerkelijker voorbeeld van kruipende gewenning aan overheidsbemoeienis is het Nederlands namenrecht, eveneens voortgekomen uit Napoleontische dictaten. Nog niet zo lang geleden droeg ieder kind verplicht de naam van zijn (officiële) vader. Naamswijziging was alleen mogelijk wanneer een lange en dure juridische procedure werd doorlopen, en was strikt beperkt tot namen die met uitsterven werden bedreigd, en namen die beschamend waren (Poepjes, Mussert etc.). Aan die traditionele maar ook archaïsche en enigszins absurde situatie kwam in 1998 een einde met het nieuwe namenrecht, waarin kinderen (alle kinderen uit één gezin gezamenlijk) naar keuze de naam van vader of moeder krijgen, en vanaf hun twaalfde zelf mogen kiezen voor de familienaam van hun andere ouder. De overige regels voor naamswijziging zijn nog even strikt en beperkend.

Het nieuwe namenrecht is echter nog even absurd als het oude. In het oude namenrecht werd ieder kind naar één willekeurige voorouder vernoemd: de voorouder in rechte mannelijke lijn die toevallig leefde toen familienamen onder Frans gezag wettelijk gedeponereerd werden. Het nieuwe familierecht erkent enerzijds de absurditeit van verplichte vernoeming naar een specifieke voorouder, maar neemt slechts de *gender bias* weg door vernoeming naar een van twee willekeurige voorouders te verplichten.

Het is onduidelijk welke functie verplichte naamgeving heeft, anders dan dat het registratie, controle en sturing door de overheid eenvoudiger maakt. Het is zeker geen noodzaak: Angelsaksische landen, die nooit onder Napoleontisch juk hebben gezucht, kennen een veel ruimer namenrecht – men mag zich er desgewenst Rolls Royce of Moeder Theresa noemen – zonder dat de overheid minder greep op de samenleving heeft. Vanuit liberaal perspectief kan het enkele gemak van de overheid nooit een doorslaggevende reden zijn om de vrijheid van individuen te beperken – ook, en zeker, niet de vrijheid om de eigen identiteit op een unieke en schadeloze manier uit te drukken.

Namenrecht lijkt een vreemd, zelfs marginaal, en onschuldig voorbeeld van onzinnige overheidsbemoeienis te zijn – tot men zich realiseert welke grote poli-

tieke betekenis het kan hebben. De nieuwe burgemeester van New York, Bill de Blasio, werd geboren als Warren Wilhelm, Jr. In de laatste 30 jaar heeft hij zijn naam tweemaal officieel en feitelijk zelfs drie of vier maal veranderd, steeds om bewust uitdrukking te geven aan zijn evoluerende verhouding tot zijn familie – een karaktergetuigenis waar De Blasio (die zijn Republikeinse tegenstander uiteindelijk met een ongehoorde 73% van de stemmen versloeg) in zijn verkiezingscampagne regelmatig gebruik van maakte. Dichter bij huis herinneren velen zich hoe VVD-minister Verdonk VVD-kamerlid Ayaan Hirsi Ali dankzij de starheid van het Nederlands namenrecht bijna politiek knock-out sloeg.

4. De rechten en plichten van de staatsburger

Dat ‘de politiek’ het individu weinig voor te schrijven heeft betekent niet dat liberalen geen specifieke wensen hebben over de wijze waarop het individu aan zijn of haar vrijheid invulling zou moeten geven; ook liberalen geloven in sociale burgerrechten én sociale burgerplichten. En dat het politiek burgerschap geen verlengstuk mag zijn van bepaalde maatschappelijke stromingen, overtuigingen of belangen, betekent evenmin dat de staatsburger enkel rechten en geen politieke plichten heeft. De wijze waarop liberalen invulling geven aan die sociale en politieke burgerplichten drukt wel een typisch liberale, en in zekere zin zeer veel-eisende, visie op individuele verantwoordelijkheid uit: burgerplichten zijn niet opgelegd maar bewust verkozen.

De staatsburger, om met de politiek te beginnen, is een ambtsdrager en de ambtsdrager een burger. Het onderscheid dat hier wordt gemaakt definieert twee verschillende rollen: die van de burger als vertegenwoordiger van de eigen voorkeuren (die natuurlijk heel edel en altruïstisch mogen zijn maar in de praktijk evengoed kortzichtig, afgunstig en egoïstisch kunnen zijn) en die van de ambtsdrager als functionaris in dienst van de publieke zaak (een functionaris die in de echte wereld natuurlijk ook deelbelangen kan verwoorden; in sommige visies op democratie is dat zelfs wenselijk). De functionaris, de ambtsdrager die geen ‘gewoon’ burger is maar bestuurder, ambtenaar of politicus, wordt in het volgende hoofdstuk besproken. Hier wordt verder gekeken naar de gewone staatsburger.

Voor liberalen is, als gezegd, hét uitgangspunt dat niemand een burger mag voorschrijven wat hij of zij moet denken of geloven. Ter bescherming van die vrijheid mogen wel grenzen worden opgelegd aan de *wijze waarop* overtuigingen worden uitgedragen, dat wil zeggen, aan de wijze waarop de staatsburger deelneemt aan de politiek. Soms moeten die grenzen vastgelegd en afgedwongen worden, omdat de individuele rede geen automatische rem op ongewenst gedrag zet – denk aan geweld, bedreigingen, scheldpartijen – en zo een onacceptabel grote kans ontstaat dat een vrij politiek systeem in chaos ontaardt. Soms – vaak – is het echter ook mogelijk te vertrouwen op de redelijkheid of het welbegrepen eigenbelang van de medeburger. Dat geldt zeker voor politieke participatie.

Participatie is een zeer breed begrip: het kan vele gedaanten aannemen, en iedere technologische vernieuwing opent weer deuren voor nieuwe vormen. Politicologen en sociologen onderscheiden actieve van passieve participatie – passieve participatie is reactief: men stelt zich op de hoogte van wetgeving en/of laat handelen na dat politieke instituties schaadt. Maar verder is het vrijwel ondoenlijk precieze typen (actieve) participatie te onderscheiden – hooguit kan men schalen van ‘meer’ tot ‘minder’ opstellen. Actieve participatie omvat immers (om slechts een bloemlezing te geven): het politieke nieuws actief volgen, eigen ideeën vormen en uitspreken, die zelfkritisch toetsen, in debat gaan, bereid zijn naar kritiek te luisteren, opinies luchten in twitters, blogs, sociale media of kranten, naar de stembus gaan, naar raadsvergaderingen of inspraakbijeenkomsten gaan, naar partijbijeenkomsten gaan, lid worden van een partij, campagne voeren, bestuurder worden, kandideren en representeren in vertegenwoordigende lichamen. Ook burgerlijke ongehoorzaamheid en zelfs gewelddadig verzet kan als actieve participatie begrepen worden.

Voor liberalen hoeft het opleggen van een (juridische) plicht tot passieve participatie die ten minste de plicht omvat zich op de hoogte te stellen van voor het betreffende individu relevante rechtsregels en die in beginsel te respecteren, geen principiële problemen op te leveren. Een samenleving kan immers niet functioneren, de individuele vrijheid van burger en staatsburger kan niet gegarandeerd worden, wanneer deze eis niet zou worden gesteld.

Maar bij zo’n plicht valt wel een praktische kanttekening te plaatsen: het moet natuurlijk wel redelijkerwijs mogelijk zijn zich van relevante rechtsregels op de hoogte te stellen. Dat betekent dat wetten niet alleen formeel publiek moeten zijn maar ook daadwerkelijk eenvoudig raadpleegbaar, dat ze minimaal in aantal en complexiteit zijn – dus in heldere en begrijpelijke taal gesteld, logisch geordend, onderling verenigbaar en aansluitend bij het rechtsgevoel. Dit impliceert weer dat billijkheid moet worden betracht niet alleen wanneer een burger door een fysieke of mentale handicap ontoerekeningsvatbaar mag heten, maar ook wanneer wet- en regelgeving zelf in rede te hoge of onmogelijke eisen aan de burger stelt. En uiteraard zou het onredelijk zijn van burgers te verlangen dat zij wetten en regels kennen die in hun situatie irrelevant zijn – een bakker moet voldoende van auteursrecht weten om reclame te kunnen maken voor zijn producten zonder intellectuele diefstal te plegen, en voldoende van de Opiumwet om verantwoord met maanzaad om te gaan, maar hij hoeft natuurlijk niets te weten van mijnrecht of voorrangsregels in het scheepvaartverkeer.

Is zo’n juridische plicht tot passieve participatie misschien goeddeels oncontroversieel vanuit liberaal perspectief, het verplichten of zelfs maar aanzetten van burgers tot vormen van actieve participatie is een veel gevoeliger kwestie. Het hangt namelijk – in elk geval in Westerse landen – samen met de invulling die men aan het begrip democratie geeft. Vrijwel elke interpretatie van democratie (totalitaire als de *wahrhafti Germanische Demokratie* van Hitler en de volksdemocratie van het communisme daargelaten) heeft weerklank gevonden bij liberale denkers.

In vroege, idealistische interpretaties is democratie een proces dat moet en kan leiden tot de identificatie van het algemeen belang, Rousseau's *volonté générale*. Ook bij de liberale aartsvader John Stuart Mill, die toch net als Tocqueville waarschuwt voor de dictatuur van de meerderheid die representatieve democratie kan brengen, is participatie een goede zaak: het helpt de burger om karakter en moraal te ontwikkelen. Nog steeds wordt in liberale kringen betoogd dat het de taak is van zowel democratische organen als individuele volksvertegenwoordigers het algemeen belang te distilleren uit de veelheid van publieke opinies, en die tot beleid te verheffen. In deze traditie wordt brede en diepe participatie gewenst of zelfs noodzakelijk geacht: het levert input van ideeën en voorkeuren, het bevordert door diepgaand debat reflectie op die input, en het debat verandert uiteindelijk ook die ideeën en voorkeuren in de richting van een geïnternaliseerde consensus. Vanuit dit perspectief mag een overheid dan ook zeker wel participatie als norm, morele plicht, propageren.

In een realistischer (zo men wil, cynischer) democratietraditie is representatieve democratie een van diverse instrumenten om stabiliteit tussen facties tot stand te brengen. Uit die traditie stamt ook het begrip *consociational democracy*, het door de Nederlandse politicoloog Lijphart als algemeen model voor diep verdeelde samenlevingen aanbevolen systeem, gebaseerd op het Nederlandse voorbeeld van een verzuilde samenleving. Een alternatieve benadering vindt zijn origine in de rationele keuzetheorie, die participatie probeert te verklaren in termen van een rationele afweging van de kosten en baten ervan. Deze tweede verzameling democratietheorieën, waarin het begrip algemeen belang geen rol van betekenis speelt, heeft veel minder moeite met lage of beperkte participatie. Niet alleen is die (waar het fenomeen zich voordoet) verklaarbaar, het is ook, bijna per definitie, rationeel, een mogelijke indicator van tevredenheid en legitimiteit, en ook een teken van sociale vrede. Hier past de overheid een neutraler houding – zij mag niet wat partijen wel mogen: participatie als norm propageren.

Voor de goede orde wordt hier nog een derde verzameling visies op democratie en participatie vermeld, waarin niet de ontkenning of bevestiging van een algemeen belang centraal staat: het politiek pluralisme, oorspronkelijk een product van Victoriaans Engeland. Amerikaans politiek theoreticus en adviseur van Bill Clinton, William Galston, omschrijft het hedendaagse liberale pluralisme als de tegenhanger van *civic totalitarianism*, 'the tendency to see state institutions as plenipotentiary'.³ 'Political pluralism understands human life as consisting of a multiplicity of spheres, some overlapping, with distinct natures and inner norms. Each sphere enjoys a limited, but real, autonomy. Political pluralism rejects any account of political community that creates a unidimensional hierarchical ordering among these spheres of life. (...) There may be local or partial hierarchies among subsets of spheres in specific contexts, but there are no comprehensive lexical orderings

3 W.A. Galston, *The Practice of Liberal Pluralism*, Cambridge, 2005.

among categories of human life.⁴

Kenmerkend voor alle versies van politiek pluralisme is dat zij participatie vooral (instrumenteel) waarderen wanneer en in zoverre ze bijdraagt aan het indammen van een anders mogelijk almacht en alwetendheid claimende overheid. Vanuit dat perspectief is de overheid wel de laatste partij die politieke participatie zou mogen aanbevelen.

Het is evident onmogelijk om uit zulke, elkaar onderling tegensprekende, visies op democratie een preciezer richtlijn te deduceren voor verantwoordelijk liberaal staatsburgerschap. Er vallen wel een aantal do's en don'ts te signaleren. Vertrekpunt is daarbij een onderscheid dat Adam Smith ooit maakte tussen 'welbegrepen eigenbelang' dat rekening houdt met de plannen en verlangens van anderen, en 'egoïsme', ofwel onverdunde, kortzichtige zelfzuchtigheid. Bij gebrek aan consensus over het bestaan van een algemeen belang biedt zich het welbegrepen eigenbelang aan als het natuurlijke vertrekpunt voor een liberale visie op de verantwoordelijkheden van de staatsburger.

Een liberaal mag erop vertrouwen dat volwassen staatsburgers zullen doen wat nodig is in hun eigenbelang – dat als welbegrepen eigenbelang samenvalt met dat van anderen, en in die zin een gemeenschappelijk belang vormt: we mogen erop vertrouwen dat burgers politiek actief worden wanneer en in zoverre het politiek systeem anders hun belangen of voorkeuren negeert of schendt. Lage opkomst bij verkiezingen, lage lidmaatschapscijfers voor partijen, een zeer beperkt palet van opinies in de blogs of schrijvende pers – dat is niet per se een reden tot zorg.⁵ Het kan een uitdrukking zijn van een verwachte geringe meeropbrengst van hogere graden van participatie, oftewel van tevredenheid.

Uit liberaal oogpunt mag men er enerzijds op vertrouwen dat burgers volwassen genoeg zijn om voldoende verantwoordelijkheid voor de publieke zaak te nemen, én dat het anderzijds voldoende is wanneer ze daarbij worden gemotiveerd door individuele voorkeuren. Liberalen zullen die voorkeuren niet snel als egoïstisch of altruïstisch labelen, laat staan ze veroordelen of loven omdat ze het een of het ander zijn – al is er reden te geloven dat zonder een graad van persoonlijke betrokkenheid (in Smiths vocabulaire zou dit egoïsme heten), geen enkel politiek verlangen ooit verwoord zou worden. In de liberale politiek gaat het er niet om dat burgers de 'juiste', moreel meest wenselijke voorkeuren hebben of dwingend krijgen voorgeschreven – liberale politiek draait juist om het bevorderen van een zo breed mogelijk scala van visies op het juiste en op het goede leven. Er is dan geen principieel verschil tussen burgers die opkomen voor de rechten van ondernemers omdat ze ondernemer zijn, de rechten van kinderen omdat ze om hun eigen kinderen geven, of de rechten van dieren omdat ze om dieren geven. Het zijn allemaal 'egoïsten', althans allemaal burgers die voor hun eigen overtuigingen, en daarmee per definitie voor hun eigenbelang, opkomen – en daar is niets mis mee.

4 Ibidem, p. 40.

5 Vergelijk ook M. van de Velde e.a., *De plicht der politieke partijen*, Den Haag, 2013.

Participatie is echter niet kosteloos. We mogen er niet van uitgaan dat voor iedereen de deugd zichzelf tot loon is, lees, dat participeren als intrinsiek bevredigend wordt ervaren, of dat politiek leuk gevonden wordt. Lage participatie kan tevredenheid uitdrukken maar kan ook een uitdrukking zijn van, in het beste geval, desinteresse of afkeer van politiek als activiteit, en in het ergste geval van diepgeworteld wantrouwen, teleurstelling of uitsluiting. Zo kan de prijs van actieve participatie met tragische gevolgen ook te hoog worden.

Bij grote desinteresse zullen uiteindelijk te weinig burgers voldoende actief participeren om politieke organisaties en instituties effectief te laten functioneren – zoals het nu al vaak moeite kost afdelingsbestuurders voor partijen, of wethouders voor gemeenten te vinden. Als dat één politieke partij of gemeente overkomt is dat geen fundamenteel probleem – het is een teken dat een partij of gemeente zijn vertrouwensbasis of functie verloren heeft en door een ander vervangen kan worden. Als desertie alle partijen, elke verkiezing en elk wethouderschap treft, houdt het systeem zelf op te functioneren. Zover is het echter nog nergens gekomen; het is – getuige de geschiedenis van jonge massademocratieën – eerder massaal uitgeleefde diepe verdeeldheid die het overleven van een democratie bedreigt.

In beide instanties van te lage participatie kan zelfs niet worden gezegd dat burgers hun verantwoordelijkheid niet nemen, dat ze hun morele plicht verzuimen: individueel toelaatbaar handelen kan nu eenmaal collectief suboptimale uitkomsten opleveren – net zoals in Bernard de Mandeville's roemruchte *Fabel van de Bijen* (1705) individueel wangedrag collectief welzijn oplevert. En omdat bij lage participatie geen individuele zondaar aan te wijzen valt, kan ook geen individuele juridische verplichting tot participatie worden gerechtvaardigd.

Men kan, ten eerste, ontevreden kiezers niet dwingen tevreden te zijn of op de juiste partij te stemmen. Het lijkt op voorhand noch terecht de schuld (de retrospectieve verantwoordelijkheid) voor ontevredenheid eenzijdig bij de ontevreden te zoeken, noch terecht de prospectieve verantwoordelijkheid voor reparatie bij hun te leggen. Staatsburgers, van wie nog steeds wordt aangenomen dat zij uit welbegrepen eigenbelang handelen, zijn uit hun aard niet zonder goede gronden ontevreden.

Ook politieke desinteresse valt niet te bestrijden met juridische verplichtingen – denk aan de oude stemplicht of aan recente suggesties om een roulerend of door loting aangewezen lidmaatschap van inspraakorganen, naar het voorbeeld van *jury duty* in de Verenigde Staten, verplicht te maken.⁶ Het zou bovendien onwenselijk zijn: desinteresse *overrulen* betekent het dwingend opleggen van een visie op het goede leven waarin politieke participatie de hoogste deugd is. Als er een oplossing gezocht moet worden voor politieke desinteresse, dan is het onwenselijk dat te doen door de kosten van participatie nog hoger te maken; beter is het, participatie aantrekkelijker te maken. Daarbij hoeft niet direct aan financiële

6 Helaas ontbreekt de ruimte om hier ook de dienstplicht te bespreken. Dienstplicht is nooit gezien als instrument om politieke interesse te bevorderen, wel als een plicht van de staatsburger ter verdediging van de *res publica*, publieke zaak.

prikkels te worden gedacht.⁷

Ten slotte nog een fenomeen waarin participatie te ver zou kunnen gaan: burgerlijke ongehoorzaamheid. Van burgerlijke ongehoorzaamheid is sprake wanneer een rechtsregel bewust gebroken wordt met de intentie de rechtsorde als geheel te bevorderen door met de bereidheid een passende straf voor de wetsovertreding te ondergaan, en in omstandigheden waar geen andere weg meer open is om de rechtsorde te hervormen.⁸ De ingezette middelen (de gebroken wetten) kunnen wijd uiteen lopen: van roken in een zelfverklaard rokerscafé, tot het weigeren de zorgpremie te betalen zolang kwakzalverij vergoed wordt, het saboteren van stemmachines zolang ongeldig stemmen onmogelijk wordt gemaakt, of afsluiting van toegang tot een pand.

Een liberaal zal burgerlijke ongehoorzaamheid niet principieel afwijzen – het is immers mede omdat de staat niet onfeilbaar is dat liberalisme alles behalve totale onderwerping en opoffering aan een almachtige overheid bepleit. De oudste en de grootste democratieën, de Verenigde Staten en India, zijn voortgekomen uit burgerlijke ongehoorzaamheid, maar ook binnen democratieën kan het een plaats hebben, juist omdat elke overheid, hoe liberaal en democratisch ook, kan lijden aan tunnelvisie, geldingsdrang, machtsmisbruik of arrogantie. Tegelijk zal elk afzonderlijk geval van burgerlijke ongehoorzaamheid, van belastingweigering tot (letterlijk) dwarsliggen, steeds ook als een wetsovertreding moeten worden behandeld en niet alleen als een onconventioneel gebruik van de vrijheid van meningsuiting.

5. Participatief burgerschap en de participatiemaatschappij

‘Participatief burgerschap’ is in Haagse kringen al jaren een bijzonder populaire term; ‘participatiesamenleving’ is nieuw en controversieel. Het is passend ter afronding van dit hoofdstuk over burgerschap en burgerplichten de betekenis van en relatie tussen beide begrippen te bespreken – al was het maar om enige helderheid te brengen in het debat over de participatiesamenleving en om misverstanden uit

7 Al verdienen de wedden of onkostenvergoedingen van representanten voortdurende aandacht: ze dienen enerzijds adequaat te zijn, dus voldoende aantrekkelijk om het verlies van het normale dagelijkse werk te compenseren, en anderzijds niet zo ruim bemeten dat het aantrekkelijker wordt dan ander werk, en wedden horen ook niet zonder daadwerkelijke tegenprestatie uitgekeerd te worden.

8 Hier wordt een zeer breed gedragen definitie van burgerlijke ongehoorzaamheid gevolgd zoals gebruikt door o.a. J. Rawls (*A Theory of Justice*, Cambridge, Mass., 1999, p. 319ff.); deze definitie maakt de bereidheid verantwoording af te leggen over het eigen handelen en de eigen visie te verdedigen een essentieel onderdeel van burgerlijke ongehoorzaamheid. Er zijn ruimere definities die het al dan niet accepteren van strafvervolgning irrelevant achten. In de hier gebruikte definitie zijn bijvoorbeeld anonieme hackers, ongeacht de mogelijk positieve effecten van hun handelen, niet burgerlijk ongehoorzaam maar crimineel.

de weg te ruimen. Zoals duidelijk zal worden staat participatief burgerschap voor een visie op de verantwoordelijkheid van burger en overheid voor de samenleving die niet te verenigen valt met het liberale denken. Participatief burgerschap, in de vele vormen waarin het bestaat, veronderstelt uiteindelijk dat niet de individuele burger maar ‘de burgerij’, lees in haar plaats de overheid, voorschrijft waar, waarin en waartoe geparticipeerd moet worden. In een participatiesamenleving daarentegen zijn het de individuele burgers die zelfstandig hun verantwoordelijkheden kiezen, en ‘ontleert’ de overheid de samenleving als maakbaar te zien.

Hoewel er altijd denkers zijn geweest die de kloof tussen politiek en sociaal burgerschap wilden verkleinen (in Nederland bijvoorbeeld de vaak met de PvdA geassocieerde hoogleraren Herman van Gunsteren en Jos de Beus), heeft dit idee de laatste jaren een opmerkelijke ontwikkeling doorgemaakt. In rapporten van onder andere de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) werden nieuwe vormen van ‘participatief burgerschap’ gepropageerd, waarin participatie een burgerplicht werd, en waarin de overheid actieve participatie tevens tot gedragsnorm voor de burger zou moeten maken. Het laatste decennium duiken daarnaast radicaler theorieën over ‘modern burgerschap’ op, waarin niet alleen actieve participatie *an sich* als norm wordt opgelegd, maar ook inhoudelijke normen en waarden een verplichtend karakter krijgen en van overheidswege als gedragsnorm opgelegd zouden moeten worden. Voorbeelden zijn het kosmopolitisch burgerschap, waarin sociale rechtvaardigheid (herverdeling) op globale schaal invulling geeft aan het idee van onpartijdige solidariteit met de mensheid; het multicultureel burgerschap, waarin het cultiveren van diversiteit norm en ideaal wordt; en het ecologisch burgerschap, waarover dadelijk meer.

Deze verschillende typen ‘modern burgerschap’ hebben wortels in het zogeheten republicanisme – dat niets te maken heeft met een voorkeur voor een gekozen staatshoofd, maar alles met het centraal stellen in het leven van de burger van een actief engagement met de publieke zaak (*res publica*). Republikeinen veronderstellen dat actieve participatie in het politieke proces bijdraagt aan de legitimiteit van wetgeving en de loyaliteit aan en stabiliteit van het politieke systeem. Omdat een stabiel politiek systeem in ieders belang is, zou participatie op zijn minst een morele plicht zijn die ook de overheid actief zou moeten uitdragen en stimuleren; veel republikeinen bepleiten zelfs juridische verplichtingen. Republicanisme stelt hoge eisen aan staatsburgers: ze worden verondersteld zogeheten ‘burgerschapsdeugden’ (gedragsregels voor participatie) te internaliseren en hun individuele politieke idealen daarbij aan te passen.

Terwijl het klassieke republicanisme nog wel een scheiding tussen publieke en private sfeer veronderstelt, ligt dat bij moderne burgerschapsbegrippen anders. Van het republicanisme neemt dit denken de gedachte over dat actief burgerschap een plicht is, en dat daarbij burgerschapsdeugden uitgeoefend moeten worden, echter het breidt het domein voor die deugden en voor de participatieplicht uit naar de private sfeer. Heel bekend werd het in 2010 door minister van Binnen-

landse Zaken Guusje ter Horst geïnitieerde debat over burgerdeugden, dat in een *Handvest Verantwoordelijk Burgerschap* had moeten resulteren, maar de website van de rijksoverheid www.handvestburgerschap.nl is alweer verdwenen. Desalniettemin hebben verschillende gemeenten inmiddels wel lokale deugdenscatalogi opgesteld, waarin politiek correct en incorrect gedrag in de openbare ruimte (en soms achter de voordeur) gedefinieerd wordt.

Een ander voorbeeld van modern burgerschap is het zogeheten ecologisch burgerschap, het meest actief verdedigd door de Britse politiek theoreticus Andrew Dobson.⁹ In zijn visie is het zowel onmogelijk als onwenselijk dat overheden eenzijdig, dwingend, al die maatregelen opleggen die de samenleving niet alleen economisch en puur technisch-biologisch duurzaam maar ook ecologisch stabiel maken – waarin in de noden van de mensheid wordt voorzien zonder de noden van de natuur te compromitteren. Dat ideaal laten realiseren door overheden zou erger dan draconisch beleid vragen. Dobsons alternatief is daarom het ecologisch burgerschap: wanneer burgers het ideaal van ecologische duurzaamheid *internaliseren*, wanneer zij hun preferenties aanpassen door bij voorbeeld vegetariër te worden, de auto in te ruilen voor de fiets en af te zien van een tweede kind, en dat alles als sociaal wenselijk gaan zien – dan kan een overheid rekenen op volledige publieke steun voor anders draconische regels, dan durven burgers elkaar rechtstreeks aan te spreken op politiek onwenselijk gedrag, en dan dragen zij die normen en waarden op alle maatschappelijke fronten over op de volgende generatie. En uiteraard is het ook aan de overheid (de ecopolitiek correcte interpretatie van) ecologische duurzaamheid op alle terreinen te propageren en wangedrag te ontmoedigen.

Voor een liberaal is een dergelijke vermenging van gewoon en staatsburgerschap principieel onwenselijk. Ecologisch burgerschap, bijvoorbeeld, kan alleen verdedigd worden wanneer objectief bewijs zou bestaan voor een eenduidig ideaal van ecologische duurzaamheid, inclusief blauwdruk voor de ideale maatschappij – *quod non*. Maatschappelijke idealen moeten individuele, vrije keuzes zijn, het product van individuele reflectie en desgewenst maatschappelijk debat, keuzes waarvoor het individu verantwoordelijk kan worden gehouden en verantwoordelijkheid kan nemen – idealen horen niet voorgeprogrammeerd te worden.

De deugdenscatalogus van Ter Horst en het ecologisch burgerschap van Dobson tonen heel helder de gevaren van ‘modern burgerschap’, die veel minder opvallen bij de ogenschijnlijk onschuldiger klassieke roep om ‘participatief burgerschap’. Het gaat in alle gevallen om een begrip van burgerschap dat van private burgers verwacht dat zij zich in de private sfeer als staatsburgers gaan gedragen, dat wil zeggen: dat zij hun voorkeuren, hun ideeën over en idealen voor hun leven, ten minste deels laten vormen en bepalen door zeer specifieke politieke richtlijnen en eisen. Tegelijk beperkt dan de overheid de vrijheid (zowel intellectueel als feitelijk) van burgers en maatschappij door propaganda te bedrijven of erger, poli-

9 A.N.H. Dobson, *Citizenship and the Environment*, Oxford, 2003.

tiek correct gedrag te belonen en incorrect gedrag te ontmoedigen. Zo vervaagt de grens tussen publiek en privaat, en worden private sfeer en vrije burger een verlengstuk van een (*would-be*) dominante politieke visie.

Participatief burgerschap, ook wel actief of verantwoordelijk burgerschap genoemd, geldt als antwoord op 'de zich terugtrekkende overheid'. Met 'actief en participatief burgerschap' wordt feitelijk bedoeld: governance op lokaal niveau. Het gaat om door de overheid (mede) geïnitieerde en gefaciliteerde maar niet geleide, gefinancierde of gecontroleerde, coöperatie tussen burgers, stakeholders, maatschappelijk verantwoordelijke bedrijven en organisaties. Er is niet één specifieke sector of maatschappelijke sfeer die men op het oog heeft (zoals onderwijs, gezondheidszorg, kunst en cultuur, plantsoenenbeheer of re-integratie); actief en participatief burgerschap is eerder een model dat breed ingezet kan worden. Sommige auteurs verwachten van de hierbij noodzakelijke grotere sociale participatie van de private burger ook een positief effect op (=een toename van) politieke participatie.

Er is op zich niets onlogisch of contradictoir aan een overheid die een taak X opgeeft, en vervolgens de vervulling van die taak wel faciliteert. Op het oog gaat het immers om niets anders dan een reorganisatie, een andere invulling van de verzorging van een onveranderde taak. Echter één principiële, omstreden keus wordt dan wel gemaakt: de keuze om *private* actoren te stimuleren een *politiek* ideaal (taak X) over te nemen, te internaliseren en aan de samenleving op te leggen. Zo wordt bovendien de deur wijd geopend voor het *selectief* faciliteren van maatschappelijke activiteiten, waarbij de selectie geschiedt op basis van politieke idealen, lees, waarbij de private sfeer vormgegeven wordt naar een politieke blauwdruk van een ideale samenleving. Het zal duidelijk zijn dat hier toch enige spanning bestaat met het liberale ideaal voor de private sfeer als een plaats waar het individu in vrijheid verbanden aan gaat en in vrijheid vorm geeft aan de eigen levensdoelen.

Daarnaast moeten vraagtekens worden gezet bij de politieke invloed die uitgeoefend wordt door zo bevoorrechte *civil society* organisaties en platforms die taak X uitvoeren. De praktijk is dat zulke organisaties bestaan uit, en worden bestuurd door, die burgers die er de tijd, energie en middelen voor hebben. Dat impliceert dat diezelfde organisaties tegelijk mensen en belangen zullen uitsluiten en niet representeren, te beginnen met ieder die door persoonlijke of werkomstandigheden niet kan participeren, en ieder die liever niet ziet dat taak X wordt uitgevoerd. In het ergste geval veroveren *civil society* organisaties een vaste bestuurlijke, beleidsuitvoerende of assisterende rol en ontstaat een patronagesysteem waarin de kernleden van zulke organisaties makelaars of bemiddelaars worden – met alle gevolgen van dien.

Er kleven dan ook minstens twee gevaren aan autonome politieke activiteit van *civil society* organisaties. Het eerste gevaar is paternalisme: burgers worden opgezadeld met 'diensten' en 'voorzieningen' waar ze niet om gevraagd hebben en vaak geen belang bij hebben. Het tweede is principiële en ernstiger: afhankelijkheid van 'actieve en participatieve burgers' ondergraaft de democratie, begrepen

als vrije en voor elke burger gelijke toegang tot de bronnen van macht. Maar al te vaak vertegenwoordigen burgerinitiatieven de gevoelens van sommige en lang niet alle burgers; wie zwijgt stemt niet per se toe, maar is gewoon vaak gepasseerd of uitgerangeerd. Selectief hulp bieden aan dergelijke organisaties en ze daarmee invloed op beleid bieden, betekent een extra stem geven aan de burger die de overheid wel weet te bereiken, ten nadele van de burger die niet georganiseerd is of een tegengestelde overtuiging heeft.

Samengevat: participatief burgerschap gaat hand in hand met burgerschapsdeugden, met het van bovenaf sturen of zelfs initiëren van burgerinitiatieven, en met een handhaven van de bevoogdende rol van het ‘maatschappelijk middenveld’, de *civil society*. Dergelijke ideeën staan op gespannen voet met door liberalen gewenste ontwikkelingen: een overheid die zich daadwerkelijk iets meer terugtrekt uit haar bevoogdende en sturende rol, en zo plaats maakt voor het door de burger zelf kiezen, definiëren en invullen van maatschappelijke en persoonlijke verantwoordelijkheid. En zo betreedt de participatiesamenleving het toneel.

In de zomer van 2013 verscheen een Kabinetsnota ‘ter stimulering van een vitale samenleving’ onder de titel *De Doe-democratie*. Dankzij ’s Konings eerste troonrede werd deze naam al snel ingeruild voor ‘participatiesamenleving’, een samenleving die (in ’s vorsten woorden) geen klassieke verzorgingsstaat meer is omdat de overheid zich uit geldnood terugtrekt, en waarin mondiger, hoger opgeleide, beter geïnformeerde en zelfredzamer burgers zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leven en omgeving. Die participatiesamenleving lijkt geschapen voor het participatief burgerschap, maar toch staan zij op twee punten lijnrecht tegenover elkaar.

Kenmerkend voor de participatiesamenleving is allereerst dat het *initiatief* bij de burgers ligt: burgers organiseren zichzelf, de overheid biedt slechts ondersteuning. Ten tweede vraagt de participatiesamenleving van de overheid *loslaten*: noch de doelen waartoe burgers zich organiseren, noch de wijze waarop zij die doelen pogen te realiseren, behoren door de overheid gereguleerd te worden; dat kan alleen maar leiden tot betutteling en bureaucratie. Een liberale overheid dicteert per definitie geen levensdoelen, of in commerciële termen: het is niet aan de overheid een vraag naar diensten te creëren. De burger wil en moet van onderop de buurt en het dorp vormgeven; zulke sociale participatie is ook uit liberaal perspectief een goede zaak – maar alleen als er behoefte aan is, niet als sociaal corvee.

De belangrijkste consequenties van het kiezen voor een vrije participatiesamenleving boven politiek geleid participatief burgerschap zijn diversiteit en herwonnen verantwoordelijkheid. Diversiteit ontstaat wanneer de ene groep burgers besluit gezamenlijk een plantsoen te onderhouden, een tweede investeert in een zorgcentrum en een derde in openbaar vervoer – de sociale en publieke voorzieningen zullen dan niet overal meer uniform zijn, maar wel beter beantwoorden aan de werkelijke lokale behoeften. Herwonnen verantwoordelijkheid is het gevolg van het teruggeven aan de burgers van keuzevrijheid in voorzieningen; zij kunnen zelf prioriteiten stellen, voorzieningen op maat ontwerpen, en daarmee

het draagvlak voor, de legitimiteit van, publieke voorzieningen vergroten. Soms is nieuwe verantwoordelijkheid wennen – maar een decennium na de deregulering van de energiesector en de ziektekostenverzekeringen blijkt wel dát het went: een miljoen burgers per jaar wisselt bewust van provider.

Solidariteit, een richtlijn die voor liberalen ook over de grenzen van generaties heen geldt, hoeft niet te lijden onder een participatiesamenleving – in tegendeel. Uiteraard zullen er altijd collectieve voorzieningen moeten worden getroffen voor de werkelijk zwakken die materieel niet in staat zijn verantwoordelijkheid aan te nemen, maar boven dit basale niveau van ‘genoeg’ wordt solidariteit weer een echt persoonlijke deugd, een spontane, bewuste en vrijwillige erkenning van medeverantwoordelijkheid voor het lot van burgers die verkiezen met elkaar samen te leven en werken. Waar de huidige verzorgingsstaat op een strak, functioneel, grijs en saai kantoorpand lijkt, is een participatiesamenleving een kasteel met een grote verscheidenheid aan torens, zalen, muren, gangen en daken – op een gedeeld fundament van voor ieder gegarandeerde fundamentele mensenrechten.

6. Conclusie

Vanuit liberaal perspectief is de scheiding tussen een publieke sfeer van de politieke burger, en een private sfeer voor sociaal burgerschap essentieel. Alleen een goed beschermde, en dus afgeschermd, private sfeer biedt het individu verantwoordelijkheid: de ruimte een authentiek ideaal van het goede leven te ontwikkelen en, in ongedwongen samenwerking met anderen, te realiseren. De politiek is er om randvoorwaarden te stellen die de private sfeer zo vrij mogelijk maken, niet om die sfeer te regeren. Regulering van of ingrijpen in die *civil society* door de overheid is alleen wenselijk wanneer anders schade aan anderen wordt gedaan, én wanneer zo ieders vrijheid beter beschermd en gemaximaliseerd wordt.

Terwijl het karakter van de private sfeer op gespannen voet staat met elke vorm van dwang, of die nu van de overheid komt of van medeburgers (*peer pressure*), is er in de publieke sfeer wel ruimte voor (beperkte) vormen van dwang. Zo mag een samenleving, met de overheid als haar beschermer, gehoorzaamheid aan en kennis van de wet verlangen – al staat daar wel tegenover dat de wet voor alles *begrijpelijk* moet zijn, een kwaliteit die lang niet iedere burger lang niet iedere bestaande wet zal toeschrijven. Zinloze regelgeving mag best actief bestreden worden. Voorbeelden als het archaïsche familienamenrecht en een soms overbodige of te veelisende aangifteplicht bij misdrijven suggereren dat het tot het takenpakket van de liberale politicus zou moeten behoren, stelselmatig niet enkel de zin van afzonderlijke rechtsregels maar ook de zin van regelgeving *an sich* op een bepaald terrein aan de orde te stellen.

Verdere vormen van pressie zijn uitgesloten. Hoe loffelijk actieve politieke participatie ook moge wezen (van het naar de stembus gaan tot het aantreden als volksvertegenwoordiger), dwang staat hier op gespannen voet met de vrije ont-

wikkeling en beleving van een persoonlijke conceptie van het goede leven. Ook in meer praktische termen is gedwongen participatie onwenselijk – het valt bijvoorbeeld te betwijfelen of herinvoering van de opkomstplicht bij verkiezingen, waar regelmatig om geroepen wordt, in dit tijdsgewricht het enthousiasme voor of de legitimiteit van ‘de politiek’ zal bevorderen. Hoge opkomstcijfers, hoger participatiegraden in het algemeen, zijn geen doelen *an sich*, en belangrijker: het is onwenselijk van overheidswege een bepaald, betwistbaar democratie-ideaal dwingend op te leggen.

De grootste bedreiging van de scheiding tussen publieke en private sfeer, en daarmee van de vrijheid van de burger, ligt in concepties van zogeheten participatief burgerschap: sociaal burgerschap, dus coöperatie in de private sfeer, geregeerd door normen die vanuit de publieke sfeer opgedrongen worden. Als een overheid de moed heeft een taak, een verantwoordelijkheid, aan de samenleving over te laten – of dat nu het beheer van het gezamenlijk plantsoen betreft, onderwijs of zorg – dan moet zij ook werkelijk afstand leren bewaren. Maatschappelijke initiatieven moeten, in een participatiesamenleving, aan de behoeften van burgers beantwoorden, niet aan die van de overheid.

VII De publieke verantwoordelijkheid van de ambtsdrager

Marcel Wissenburg

1. Inleiding

De vraag wat de verantwoordelijkheden van de overheid moeten zijn is interessant, maar is er een waarop al in talloze andere contexten en teksten antwoord wordt gegeven. Centraal in dit hoofdstuk staat *de wijze* waarop vanuit een liberaal perspectief aan een reeds geformuleerde verantwoordelijkheid vorm gegeven dient te worden, en nog meer op de persoon gericht: hoe de ambtsdrager zijn of haar handelen moet vormgeven. Uiteraard kan die vraag niet helemaal los worden gekoppeld van de vraag naar de verantwoordelijkheden van de overheid; antwoorden op die laatste vraag dicteren namelijk de context waarbinnen ambtsdragers opereren. Wanneer, bij voorbeeld, de overheid als eerste verantwoordelijk zou worden gehouden voor alles, als een centraal machtscentrum dat hooguit taken delegeert, dan zal de ambtsdrager zich in persoonlijke contacten terughoudend, met vaderlijke autoriteit en deskundigheid moeten gedragen, en niet moeten schromen goedschiks of kwaadschiks alle informatie die de overheid in haar werken kan dienen, te bemachtigen. Een ‘totaal’ verantwoordelijke overheid vraagt, met andere woorden, om totalitair gedrag. Wordt de overheid alleen mede verantwoordelijk gehouden als *primus inter pares* voor, zeg, ’s lands waterhuishouding, dan verwachten we van de ambtsdrager een veel (inter)actiever, opener, diplomatieker en minder autoritaire stijl.

In dit hoofdstuk zal eenvoudig de *feitelijke* Nederlandse context voor gegeven worden aangenomen – de discussie over het *wenselijke* takenpakket van de Nederlandse overheid moet elders voortgezet worden. Ook beperkt dit hoofdstuk zich tot ambtsdragers in dienst van de overheid. Wie in Nederland de overheid dient, en daarmee de vleesgeworden overheid *is*, vervult een ambt, maar niet iedere ambtsdrager dient de overheid. Ambtsdragers kunnen ook ander ‘gezag’ dienen: een kerk of universiteit, bijvoorbeeld. Hoewel veel van de observaties in dit hoofdstuk ook voor deze andere gezagsdragers opgaan, zijn zij niet het directe onderwerp van onze studie. Hier wordt uitsluitend over de ambtsdrager gesproken als vertegenwoordiger van het politiek gezag. En onze eerste vraag is: hoe zou dat vertegenwoordigen in zijn werk moeten gaan? Hoe dient een ambtsdrager tegen de verantwoordelijkheden van zijn of haar ambt aan te kijken?

Een liberaal ziet, om naar verder zal worden aangenomen voor de hand liggende redenen, de overheid niet als de zwaarmacht die zondaars bestraft, het

ware geloof beschermt en alles doet om het Koninkrijk Gods dichterbij te brengen. De overheid – als incarnatie van wat heet ‘de publieke sfeer’ – dient niet God maar de burger, en zij doet dat door een private sfeer te creëren en beschermen waarin individuen in maximale vrijheid hun idealen en levensplannen kunnen nastreven. Die taak, die algemene verantwoordelijkheid, rust op de schouders van het collectief maar ook op die van elke afzonderlijke ambtsdrager.

Hoe de verantwoordelijkheden van ambtsdaggers dan ook verder ingevuld mogen worden, dit betekent in ieder geval dat zij ten eerste altijd in het teken van ‘dienen’ en niet ‘bevoogden’ zullen staan, en ten tweede waar mogelijk steeds zullen zijn gericht op het bevorderen van de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van de burger. Ambtsdaggers lijken in liberale ogen enigszins op artsen: hun werk is het, zichzelf overbodig te maken, echter in de wetenschap dat steeds nieuwe ziekten en aandoeningen zullen opduiken. Een passend klassieker beeld is dat van Sysphus, veroordeeld tot het dag in, dag uit tegen een helling oprollen van een zware steen, die ’s avonds weer naar beneden rolde.

Nu hebben overheidsinstellingen – zoals alle instituties – een notoire neiging zichzelf koste wat kost onmisbaar te doen schijnen, zichzelf daarom in stand te houden, en waar mogelijk zelfs te groeien – processen die in de late jaren 1950 al gedetailleerd werden beschreven door de econoom en bestuurskundige Anthony Downs. Individuele ambtsdaggers hebben vergelijkbare neigingen: ook zij pogen zichzelf onmisbaar te doen schijnen, streven ernaar hun positie te behouden en waar mogelijk hun taken en verantwoordelijkheden uit te breiden. Zodoende staat elke ambtsdrager bloot aan een zeer divers menu van verleidingen: niet alleen de verleiding het materieel eigenbelang te dienen, de eigen visie op het goede leven, of die van wie op dat moment ook de *volonté générale* definieert – maar daarbovenop komt nog de verleiding de eigen functie en de eigen organisatie te promoten.

Voor liberalen is de activiteit van een overheid geen natuurlijke zaak en eerder een noodzakelijk kwaad dan een intrinsiek goed. Dat impliceert in elk geval dat liberalen van elke ambtsdrager verwachten dat hij of zij zich tegen de automatiseren van Downs verzet, en er juist naar streeft zichzelf en zijn dienst overbodig te maken en het takenpakket niet nodeloos uit te breiden. Eén Sysphus is genoeg. Maar de lat ligt nog hoger: een ambtsdrager wordt verondersteld geen *enkel* particulier belang te dienen, niet het eigen ideologisch of materieel eigenbelang, maar ook niet dat van de regent van de dag. De ambtsdrager dient de publieke zaak, en die wordt – in liberale ogen – gedefinieerd door de bevordering en maximalisatie van de effectieve vrijheid en zelfstandigheid van het individu. Dat dergelijke hoge eisen tot loyaliteits- en identiteitsproblemen kunnen leiden zal duidelijk zijn. Verderop zal hier nog dieper op worden ingegaan; voor het moment wordt slechts geconstateerd dat een liberale ambtsdrager zich het leven niet eenvoudig maakt.

De taken die liberalen de overheid toedenken, en de attitude die ze van ambtsdaggers verwachten, vormen algemene randvoorwaarden; de precieze taken die elk van de radertjes in dat grote apparaat heeft, definiëren de concrete context

van de individuele ambtsdrager. Een beleidsmedewerker heeft nu eenmaal, vanwege zijn takenpakket, andere dingen te doen dan een raadslid, rechter, agent of ambtenaar der burgerlijke stand. In dit hoofdstuk zullen drie typen ambtsdrager worden onderscheiden, in de wetenschap dat deze typologie natuurlijk geen recht kan doen aan de pluriformiteit van de werkelijkheid.

Het eerste type ambtsdrager is de *representant*, het direct of indirect gekozen lid van een vertegenwoordigend lichaam. Representanten maken regels, controleren ten dele de uitvoering ervan, en passen desnoods de regels aan. De wijze waarop zij invulling (kunnen en) moeten geven aan hun verantwoordelijkheid hangt af van het antwoord op de vraag wat zij eigenlijk representeren: de visie van een partij op de ideale samenleving, het groepsbelang van de kiezers die een voorkeursstem gaven, de *volonté générale*, etc. Representatie zal dan ook het centrale onderwerp zijn van onze bespreking van de verantwoordelijkheid van de representant.

Het tweede type ambtsdrager maakt geen regels maar voert ze uit: de 'archetypische' *ambtenaar*. De ambtenaar is geen automaat. Veel ambtelijk werk dat vroeger in gesprek en met de hand werd gedaan, wordt tegenwoordig via online formulieren afgehandeld. Juist doordat het 'pure', automatische toepassen van regels meer en meer uit het takenpakket van zelfs de eenvoudigste ambtenaar verdwijnt, wordt beter zichtbaar dat de ambtenaar in het resterende werk twee vrijheidsgraden heeft, die het verschil maken tussen automaat en verantwoordelijk individu: de ambtenaar kan besluiten zich niet aan de regels te houden, en/of hij of zij moet de regels in concrete gevallen interpreteren. Dit zullen de hoofdthema's zijn in de bespreking van de verantwoordelijkheden van de ambtenaar. Terzijde: een 'archetype' is per definitie een model dat in de werkelijkheid nooit in zuivere vorm voorkomt; een grote groep ambtenaren (van wijkniveau tot de Directeuren Generaal van ministeries) is, bijvoorbeeld, beleidsambtenaar: medebedenker en voorbereider van beleid.

Het derde type ambtsdrager is de in spagaat levende *bestuurder*: enerzijds gedelegeerd door regelgevers om een door hun gedefinieerde taak uit te voeren – wat bestuurders tot indirect gekozen representanten maakt – en anderzijds met de opdracht de aan die taak verbonden regels toe te passen, wat ze tot ambtenaar maakt. Sommige bestuurders worden met lastige keuzes geconfronteerd tussen die twee rollen – men denke aan ministers – terwijl anderen, werkzaam in semipublieke instellingen, worstelen met de verschillende codes van overheid en bedrijfsleven. Dergelijke dilemma's vormen het centrale thema bij de bespreking van de verantwoordelijkheden van de bestuurder.

Bij het invullen van de concrete verantwoordelijkheden van de ambtsdrager spelen wet en eigen geweten natuurlijk de hoofdrol, maar ook de politieke partij. Daarom wordt kort aandacht besteed aan de rol van politieke partijen in het coachen van ambtsdragers met een politieke achtergrond – met name representanten en bestuurders. Voor op de respectievelijke verantwoordelijkheden van deze drie

typen ambtsdrager en van partijen zal worden ingegaan, wordt een probleem besproken dat elke ambtsdrager kan tegenkomen: corruptie.

2. Corruptie en de ambtsdrager

Ongeacht context en functie, ongeacht of men ambtenaar, representant of bestuurder is, overal loert het gevaar van corruptie, in de brede zin van het zich al dan niet materieel laten belonen voor oneigenlijke diensten. Hier wordt ook fraude, het ten eigenen bate vervalsen van documentatie of achteroverdrukken van geld, als corruptie aangeduid. Het is echter goed te bedenken dat corruptie een veel breder scala aan wangedrag betreft: zolang er maar iemand van de geleverde dienst profiteert en zolang die dienst geen uitvoering geeft van een wettelijk voorgeschreven taak. Zodoende dekt corruptie ook het niet vertrouwelijk houden van vertrouwelijke informatie (bij biedingen, sollicitaties, antecedentenonderzoek, etc.); het achterhouden van informatie die publiek hoort te zijn; het ontvangen van giften en cadeaus ook als daar (nog) geen wederdienst voor is geleverd; familie of vrienden aan een baan, vergunning of ander voordeel helpen of pressie daartoe uitoefenen; de voorkeuren en verlangens van een bedrijf, partij of organisatie als eigen, ongebonden voorkeuren presenteren; enzovoort. Deze brede interpretatie van corruptie (ook gehanteerd door bijvoorbeeld Transparency International) maakt corruptie en integriteit elkaars tegengestelden.

Ambtsdragers hebben macht; zelfs de geringsten onder hen hebben ten minste enige mate van zogeheten hindermacht, het vermogen burgers voor langere of kortere tijd in hun vrijheid te belemmeren door een aanvraag in een la te laten liggen, door een fout te maken, door procedures te rekken, etc. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er een vraag bestaat naar de gunsten van ambtsdragers, een vraag die zich soms in materiële zin uitdrukt. En aan de andere kant zijn ambtsdragers ook gewone mensen die hun dienende taak kunnen begrijpen als een verplichting het leven van burgers te verlichten, soms ook door ze door een oerwoud van ogenschijnlijk zinloze regelgeving te voeren; daaruit kan een aanbod ontstaan. Natuurlijk zijn ambtsdragers bovendien gewone mensen in de zin dat ze uit hebzucht of armoede hun diensten kunnen aanbieden. Sterker, de in internationaal vergelijkend perspectief zichtbare, vrijwel directe (inverse) relatie tussen de hoogte van het inkomen per hoofd van de bevolking en de score op corruptiemeters geeft aan dat puur eigenbelang veruit de belangrijkste reden voor corruptie is. Maar zeker als het om niet materieel beloond wangedrag gaat, hoeft dat echt niet altijd het geval te zijn – de reden kan ook in te grote emotionele of morele betrokkenheid bij ‘particuliere’ belangen liggen.

Wereldwijd doet Nederland het niet slecht als het gaat om de *perceptie* van corruptie en aanverwant kwaad. Transparency International, een internationale niet-gouvernementele organisatie (NGO) die onderzoek doet naar, en campagne voert tegen, corruptie en aanverwante gebreken, plaatste Nederland in 2012 op

de negende plaats (van 174; overigens scoorde Nederland in de jaren daarvoor nog 7). Maar perceptie en werkelijkheid zijn twee verschillende zaken, en eigenlijk is het sowieso niet interessant of Nederland het in internationaal comparatief opzicht goed doet. Integriteit is geen songfestival of voetbaltoernooi; iedere schending van integriteit, ieder geval van corruptie, is er een teveel.

In dat verband is een door Transparency International Nederland in 2012 gepubliceerd rapport *Nationaal Integriteitssysteem: Landenstudie Nederland* bijzonder leerzaam. Het rapport biedt niet alleen cijfers en zeer overzichtelijke nadere informatie over gevallen van corruptie en integriteitsschending op alle niveaus in Nederland, het analyseerde ook de systemen waarmee transparantie en corruptiebestrijding in Nederland vorm krijgen. Opmerkelijk is vooral dat gevallen van corruptie eigenlijk zeer slecht en ondoorzichtig geregistreerd worden. Een van de weinige bruikbare indicatoren voor corruptie is het aantal meldingen van omkoping van ambtenaren in de civiele openbare sector: over één op de 6.000 ambtenaren komt jaarlijks een melding binnen, naar één op de 19.000 wordt daadwerkelijk onderzoek gedaan.

De *Integriteitsmonitor* 2012 van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector laat echter ook wat verontrustender cijfers zien. Hierin geven politieke ambtsdragers (mogelijk zijn zij niet representatief voor alle ambtsdragers) informatie over zichzelf en hun collega's. Zo'n 30% (waterschappen) tot 40% (provincies) geeft aan een of enkele malen misbruik te hebben gemaakt van, of niet zorgvuldig om te zijn gegaan met, vertrouwelijke informatie. 16 tot 25 procent heeft een of enkele malen oneigenlijke druk uitgeoefend op ambtenaren, 4 tot 8 procent neemt geschenken aan in strijd met regels en gedragscodes, en vergelijkbare percentages bevoordelen vrienden of kennissen.

Met dergelijke cijfers in het achterhoofd is de lange reeks schandalen rond verondersteld corrupte en onintegere ambtsdragers van de laatste jaren toch minder verrassend, althans niet zo uitzonderlijk. Wat misschien wel verwonderlijk is, is dat bij de meest geruchtmakende corruptieschandalen bestuurders (en niet ambtenaren of representanten) een hoofdrol spelen – een reden om verderop de mores van de bestuurder nog eens wat preciezer onder de loep te nemen.

Corruptie verleidt ambtenaren van alle kleuren en voorkeuren – ook liberalen. En dat gegeven stemt toch tot nadenken. Men zou immers verwachten dat uitgerekend liberalen dubbel scherp met publiek geld omgaan: meer dan enige andere politieke stroming heeft het liberalisme immers grotere vragen bij de legitimiteit van uitgaven en de daarvoor geheven belastingen. En men zou verwachten dat liberalen meer dan anderen juist aarzelen om hun macht over de overheidsmachinerie in het duister te gebruiken. Een liberaal als ambtsdrager is er idealiter alles aan gelegen dat apparaat enkel in te zetten wanneer daarmee de vrijheid van de burger gediend wordt, wanneer zijn rechten gerespecteerd worden én wanneer voor overheidsoptreden een publieke legitimatie bestaat.

Wat dan ook de grond mag zijn die liberalen even kwetsbaar voor de verleidingen van corruptie maakt, het is helder dat corruptie überhaupt onwenselijk is.

Corruptie bestrijden kan op twee manieren: door zelfbeheersing en door beheersing van buitenaf.

Zelfbeheersing komt neer op het aanleren van een professionele ethiek en het leren die ook daadwerkelijk na te leven, maar zelfs het leren van een trucje kan onvoldoende garantie op correct gedrag bieden – zo gauw het baasje wegstijgt gaat de hond er alsnog met het bot vandoor. Gegarandeerde zelfbeheersing vereist wat de Commissie Behoorlijk Bestuur (de Commissie Halsema) ‘een cultuuromslag’ noemt, en een cultuuromslag komt niet tot stand door gedragscodes, beroepseden of integriteitverklaringen alleen. Wat nodig is, als we *uitsluitend* op zelfbeheersing en intrinsieke motivatie zouden willen vertrouwen, is dat de onderliggende normen en waarden van de ambtsdrager hem of haar tot een volautomatisch handelend verlengstuk van de overheid maken: verstand op nul, blik op oneindig. Liberalen waarderen naast vrijheid (als afwezigheid van externe obstakels) ook autonomie, het vermogen om authentieke keuzes te maken. Terwijl een beroep op (rol)verantwoordelijkheid zeker compatibel is met de idee van een autonome ambtsdrager, geldt dat zeker niet voor een cultuuromslag die elke autonomie teniet doet.

Als dan wel een beroep mag worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de ambtsdrager, maar hersenspoeling uitgesloten is, doemt onvermijdelijk de vraag op of en hoe externe middelen kunnen worden ingezet om corruptie te voorkomen en bestrijden. Aan gedragscodes en integriteitverklaringen kunnen bijvoorbeeld sancties worden verbonden. Weliswaar leidt dit niet noodzakelijk tot het zo wenselijke internaliseren van normen, maar, als de sancties zwaar genoeg zijn, wel tot effectieve naleving. Voor werkelijk effectieve sancties moet uiteindelijk een beroep worden gedaan op de wet, in het bijzonder het strafrecht – maar er zijn vele voorbeelden die aangeven dat ook de wet of niet helder of niet krachtig genoeg is. Straf schrikt in elk geval niet per definitie af: corruptie is ofwel het werk van (letterlijk) berekenende individuen, die risico’s en kansen afwegen, of van goedbedoelende idealisten, die een idiosyncratische inschatting maken van wat moreel wenselijk of toelaatbaar is. Bovendien: er is meer dan de wet alleen; er is een cruciaal verschil tussen het moreel wenselijke en het juridisch toelaatbare; en het is wenselijk dat de ambtsdrager verre weet te blijven van het doelbewust zoeken naar de grens van het toelaatbare.

Wie verder wil kijken dan straf en strafrecht, komt onvermijdelijk terecht bij een nog veel rijker arsenaal instrumenten waarmee overheden zichzelf werk weten te verschaffen: controle. Controle, in de zin van gereguleerde accounting en accountability, het publiek afleggen van verantwoording, wordt ingezet als panacee voor alle kwalen van de overheid – niet alleen corruptie en gebrekkige integriteit, maar ook inefficiëntie, ineffectiviteit, verspilling, ja zelfs tegen ad hoc overheids-optreden. Zo is controle inmiddels verworden tot een ziekte die de publieke sector – overheid en semioverheid – totaal verlamt. Klassieke voorbeelden zijn de zorg en het onderwijs, waar tot een kwart van de werktijd verloren gaat aan het rapporteren over de besteding van de werktijd, waar tot een kwart van het personeel ook

niets anders doet dan controleren en rapporteren,¹ waar controle vooral controle op de kwaliteit van verslaglegging is, en waar dit vooral resulteert in (de tijdrovende en zenuwslopende) productie van jaarrapporten en verslagen van midterm- en eindevaluaties die door niemand, zeker de burger niet, gelezen worden.

Meer controle is dus ook niet het antwoord; als aanvulling op het (straf) recht hinderen controlemechanismen en -procedures corruptie vooral doordat ze minder tijd overlaten om echt werk te doen, en dus ook minder tijd om corrupt te zijn. Bovendien is het twijfelachtig of controle wel echt tot beter volgen van regels leidt. Hoe groter het net, hoe meer mazen er zijn.

Welk liberaal antwoord is er dan wel op corruptie? Uiteraard moet het beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de ambtsdrager niet overboord worden gezet – in tegendeel, het moet een prominenter rol krijgen, door de ambtsdrager te helpen met *zichzelf* in debat te gaan: ambtsdager versus burger in één lijf. Om het aan Lenin toegeschreven adagium van de zichzelf reproducerende overheid om te keren: controle is goed, vertrouwen is beter. Uiteraard blijven recht en strafrecht onontbeerlijk – heiligheid in gedachte en daad is niet voor niets zeldzaam. En uiteraard blijven procedures voor reflectie en correctie nodig – maar controlemechanismen hoeven niet per se de vorm aan te nemen van de hyperbureaucratische rituele vertoningen die ze nu zijn. In de volle wetenschap dat het volgende voorstel zeer lastig te operationaliseren zal zijn, en tegennatuurlijke zelfbeheersing van de overheid zal vragen: het verdient aanbeveling *controle* door rapportage vooraf, achteraf en parallel aan werkzaamheden zoveel mogelijk te vervangen door de mogelijkheid van *observatie*, door burgers en collega's die meekijken over de schouder van de ambtsdrager zonder beslag op zijn of haar tijd te leggen. Dat impliceert een aanzienlijke versterking van de Wet Openbaarheid van Bestuur. Tegen corruptie helpt uiteindelijk alleen transparantie.

3. De representant

In haar nog steeds onovertroffen heldere studie *The Concept of Representation* (1967) schetste de Amerikaanse politiek denker Hanna Pitkin twee voor ons zeer relevante, onderling nauw vervlochten dilemma's voor de representatieve democratie.

Het eerste dilemma, op zich al een tweekoppige draak, betreft responsiviteit,

1 De omvang van controle- en verslagleggingstaken in deze sectoren kan op basis van bestaand onderzoek (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Regioplan, Nederlands instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg (NIVEL), de Onderwijsraad, etc.) alleen indirect vastgesteld worden: er bestaan nauwelijks specificaties van de nu onderscheiden standaardactiviteiten 'administratie' 'onderwijs-, onderzoek- of zorggerelateerde werkzaamheden' en 'niet-patiëntgebonden activiteiten'. Het gezamenlijk tijdsbeslag van en het percentage fte besteed aan deze activiteiten ligt, ook volgens begrotingen, dicht bij 40 dan bij 25 procent.

oftewel de mate waarin de representant tegemoet moet komen aan de directe wensen en eisen van 'de' achterban, en van welke achterban dan wel. Is de representant als een voogd of advocaat die het objectieve, welbegrepen, reflectieve of lange termijn eigenbelang vertegenwoordigt, is hij of zij een simpel doorgeefluik van preferenties, of is hij of zij een zaakgelastigde die een beetje het midden tussen beide houdt? En wie wordt dan wel vertegenwoordigd – de eigen kiezers, de kiezers van de eigen partij, de doelgroep voor de volgende verkiezingen, de aanhangers van een gedeelde ideologie, of de *volonté générale*?

Het tweede dilemma betreft de vorm van representatie: substantief of descriptief, dat wil zeggen: moet de representant de achterban alleen inhoudelijk vertegenwoordigen, of ook uiterlijk? Moet de individuele representant dan wel de representatieve institutie als geheel een sociologisch correcte afspiegeling van achterban respectievelijk samenleving zijn? Deze vraag hangt nauw met die naar responsiviteit samen, omdat verdedigers van descriptieve representatie aanvoeren dat de 'sociologisch correcte afspiegeling' niet alleen een symbolische rol heeft – een parlement van louter mannen of blanken die over vrouwenzaken of Zwarte Piet beschikt heeft op zijn minst de schijn van geïnstitutionaliseerde onderdrukking tegen zich – maar ook een inhoudelijke: een representant moet zich toch enigszins in de gerepresenteerde kunnen verplaatsen om diens verhaal recht te doen. Een parlement van hoogbejaarde priesters kan zich met de beste wil van de wereld niet voorstellen wat het is een verkrachte en ongewenst zwangere tiener te zijn. Sterker, zo betoogt de advocaat van descriptieve representatie, als representatieve democratie om de vertegenwoordiging van belangen, lees eigenbelangen, draait, dan moet de kiezer erop kunnen vertrouwen dat de representant ook echt voor het belang van de kiezer opkomt. Vandaar enerzijds het wereldwijd bestaan van quota voor vrouwen, niet-blanken en recenter jongeren op kandidatenlijsten, soms in parlementen zelf; vandaar ook de regelmatige ophef over de massieve oververtegenwoordiging van Hollanders in 's lands bestuur – en vandaar anderzijds het bestaan van bijvoorbeeld ouderenpartijen.

Voor niet-liberale partijen zijn vragen rond responsiviteit in principe veelal eenvoudig te beantwoorden: zij vertegenwoordigen (inderdaad in principe) eigenlijk helemaal geen achterban, maar een idee – een ideaal van de goede samenleving: een van katholieken of islamisten vrij land, of een land met consumptie op de bon en genationaliseerde productie, et cetera. Verkiezingen meten eigenlijk vooral de geestelijke ontwikkeling van het volk richting dat ideaal. Liberalen hebben het iets lastiger: zij verdedigen – met een Bijbelse uitdrukking – een huis met vele kamers, een samenleving waar zoveel idealen naast elkaar mogen bestaan, als elkaar onderling weet te verdragen. Natuurlijk vertegenwoordigt de liberaal daarmee ook een specifiek ideaal van mens en maatschappij waarvoor universele geldigheid wordt geclaimd – maar wel een waarin de overheid een zo onpartijdig mogelijke rol speelt. Vandaar de omschrijving die eerder werd gegeven voor de publieke zaak die de ambtsdrager vertegenwoordigt als 'de bevordering en maximalisatie van de effectieve vrijheid en zelfstandigheid van het individu'.

Dat liberale ideaal is echter wel van een andere orde als het gaat om representatie: liberalen zijn enerzijds wél principieel verplicht (en niet alleen praktisch genooddaakt) naar hun feitelijke en potentiële achterban met zijn vele idealen te luisteren, en daardoor zelden in staat doorgeefluik van één belang te zijn. Anderzijds kunnen zij alleen particuliere belangen verdedigen voor zover die niet tot onredelijke belemmeringen voor andere, zinvolle idealen leiden en dus compatibel zijn met liberale kernwaarden als vrijheid, rechtsgelijkheid en verantwoordelijkheid. Daardoor eindigt de liberale representant eigenlijk noodgedwongen bij één uiterste van de mogelijke interpretaties van de representant. Een liberale representant treedt op voor duizenden burgers in één en dezelfde kwestie: terwijl die burgers wel een belang gemeen hebben, zijn hun verdere plannen ‘bij winst’ onderling nooit allemaal maximaal te realiseren. Liberale partijen zijn daarmee eigenlijk antipoden van zowel de monistische getuigenispartijen van socialisme, sociaal- en christen-democratie, als van de partijen die men in de wandeling populistisch want doorgeefluik van onderklasse- en onderbuikpreferenties noemt, en meer nog de partijen die werkelijk pretenderen doorgeefluiken te zijn, zoals ouderenpartijen.

Dat brengt ons bij het tweede dilemma: substantiële of descriptieve kwaliteit, ofwel quota. In een andere context² heeft een werkgroep van de TeldersStichting hier al vastgesteld dat het twijfelachtig is of het *opleggen* van quota een constructieve bijdrage levert aan het democratisch debat. Die twijfel verdient hier nog wel wat krachtiger nadruk: politieke partijen en individuele representanten vertegenwoordigen *in elk geval* altijd een eigen visie op de goede samenleving, inclusief een eigen ideaal van democratie en eigen visie op de wenselijke criteria voor de voordracht en selectie van ambtsdragers. Die substantiële representatie wordt onmogelijk gemaakt wanneer een partij verplicht wordt zich aan een vreemde, mogelijk wezensvreemde, orde te onderwerpen – het voorbeeld van de SGP ligt vers in het geheugen, maar liberale partijen zullen ook problemen krijgen wanneer in de selectie van hun kandidaten kwaliteit ondergeschikt zou moeten worden gemaakt aan onderscheid op basis van ras, geslacht, geaardheid, herkomst of geloof.

Het is niet aan de overheid de burger, de representant of de partij voor te schrijven wat een goede samenleving is – het is, omgekeerd, aan burger, representant en partij om hun visies aan de overheid te presenteren. Anders gezegd, het is aan de kiezers uit te maken hoeveel theocratie en misogynie ze wensen te tolereren, en dat drukken zij uit door wel of niet op specifieke partijen en representanten te stemmen. Het is aan die partijen zelf te bepalen of zij afspraken over quota of kandidatenvolgorde op basis van sociologische kenmerken (geslacht, leeftijd, opleiding, regionale binding, etc.) verenigbaar en representatief achten voor de eigen boodschap. En het is ten slotte aan de representant zelf om uit te maken of hij of zij zich, als vertegenwoordiger van een substantieel maatschappelijk ideaal, daarnaast ook wil profileren als vertegenwoordiger van een sociologische categorie. In die zin is de democratie werkelijk een vrije markt: wie niet tevreden is met

2 M. van de Velde e.a., *De plicht der politieke partijen*, Den Haag, 2013.

het aanbod bij één kraam, kan gewoon doorlopen naar de volgende; en wie zich stelselmatig genegeerd voelt, of het eigenbelang krachtiger wil verdedigen, kan een eigen aanbod creëren, via actiegroepen, lobbies of desnoods via een eigen partij (zoals de Babyboomers in Nederland).

4. De ambtenaar

Eén archetype van de ambtenaar is een dorre, in grijs pak gestoken apparatsjik, een instrument met een stem dat input, geleverd door de hoger geplaatste bestuurder in de vorm van wetten, regels en besluiten, zonder gemor of gejuich in output, beleid, omtovert; Marten Toonder vereeuwigde hem als Ambtenaar Dorknoper. Een tweede, niet wezenlijk verschillend, archetype is dat van Max Weber. Voor hem is de ideale ambtenaar de belichaming van de bureaucratische rationaliteit: het zo efficiënt en effectief mogelijk uitvoeren van opgelegde regels, zonder aanzien des persoons, zonder iemand te bevoor- of benadelen, zonder te oordelen, volkomen en perfect voorspelbaar en betrouwbaar. De ambtenaar is ondergeschikt aan de bestuurder, de bestuurder aan de politiek, bevelen komen van boven, rapporten van onder, en aan de zijlijn staat de rechterlijke macht.

Dergelijke archetypen zijn, zeker in onze tijd, op z'n best karikaturen. Tweehonderd jaar geleden waren de meeste ambtenaren inderdaad misschien niet meer dan provisorische typemachines, maar het meeste werk dat door automaten gedaan kan worden, wordt tegenwoordig ook echt door automaten gedaan – een klassiek voorbeeld is de aangifte inkomstenbelasting, waar in de meeste gevallen geen mens meer naar hoeft te kijken (het is misschien betreurenswaardig dat de overheid zich meer en meer achter invoerschermen en apps verbergt – maar hier wordt deze ontwikkeling verder als gegeven verondersteld).

Zoals al aangekondigd in de inleiding, juist het steeds verder verdwijnen van routinewerkzaamheden uit het takenpakket van ambtenaren maakt zichtbaar dat zij allesbehalve archetypische bureaucraten moeten en kunnen zijn. Hun taak is veel duidelijker dan voorheen het interpreteren van abstracte regels in concrete gevallen, en het besluiten of zij zich überhaupt aan de regels willen houden. Belastingaangifte, vergunningaanvragen, zelfs aangifte van misdrijven, kunnen geautomatiseerd worden, maar het blijft een mens die vervolgens moet besluiten of jarretels beroepskleding zijn, of over een kruising van wolf en hond 100% hondenbelasting verschuldigd is, of aanranding deze week dringender is dan wildplassen. En klassiek is natuurlijk het gewetensconflict dat ontstaat wanneer levensbeschouwing en dienstbevel met elkaar botsen – van burgemeester in oorlogstijd tot weigerambtenaar der burgerlijke stand en hoofddoekdragende griffier. (Steeds meer ambtenaren zijn beleidsambtenaren, oftewel ontwikkelaars van beleid. Zij mogen nog 'vrijer' lijken maar doen uiteindelijk hetzelfde werk: regels interpreteren. De regels die zij volgen dicteren dat ze binnen grenzen X middelen Y moeten voorstellen om doel Z te bereiken.)

Ambtenaren werken dus met steeds zichtbaarder graden van vrijheid. Onveranderd is echter de verwachting dat ambtenaren efficiënt, effectief, betrouwbaar en neutraal dienen te zijn. Moeten we, als liberalen, de vrijheden van ambtenaren toch maar weer gaan inperken, de ambtenaar weer meer op een apparaat doen lijken; moeten we onze hoge verwachtingen over hun neutraliteit en betrouwbaarheid naar beneden bijstellen en hun autonomie juist beschermen en vergroten; of moeten we de spanning tussen instrument en vrij mens als een onveranderlijk gegeven accepteren?

De eerste optie is natuurlijk ondenkbaar – niet alleen is ze onwenselijk want onverenigbaar met de vrijheid en autonomie die liberalen ieder mens toedenken, maar het is ook eenvoudigweg onmogelijk het ontwerpen van beleid en het uitvoeren van richtlijnen te reduceren tot automatismen – of om het wat scherper uit te drukken: het is zelfbedrog te geloven dat het openbaar bestuur vrij van politiek kan zijn. Het beschermen en vergroten van de autonomie van ambtenaren – de tweede optie – lijkt beter te passen bij een liberale mensvisie maar zal in de praktijk totaal verlamdend kunnen uitwerken. Immers, in dit scenario schuilt het risico dat elke ambtenaar zich op zijn geweten gaat beroepen en weigerambtenaar wordt, of erger: de controleur bij de belastingdienst die de aangifte van een aborteur weigert na te zien, de ambtenaar der burgerlijke stand die een onecht kind weigert te registreren, et cetera. En zo rest nog maar een uitweg: leren leven met beide uitersten, met ambtenaren die noodgedwongen autonome beslissingen moeten nemen én tegelijk scrupuleus neutraal moeten blijven.

Niet voor niets is al onderscheid gemaakt tussen het interpreteren van regels en het besluiten regels al dan niet toe te passen. Het ligt in het wezen van regels dat ze nooit zomaar toegepast, altijd in context geïnterpreteerd moeten worden. Dat interpreteren is politiek en het deelnemen aan de politiek is een grondrecht, sterker de definitie, van burgerschap. Dat maakt het de verantwoordelijkheid van de interpreterende ambtenaar niet alleen een betrouwbaar uitvoerder van regels te zijn (de klassieke visie op rolverantwoordelijkheid), maar ook, bij het opereren binnen de interpretatiegrenzen die zo'n regel creëert (hier verschijnt een moderner begrip rolverantwoordelijkheid), publiek te kunnen verantwoorden welke keuze waarom gemaakt wordt. Nu gebeurt die verantwoording alleen voor de rechter, en dat doet geen recht aan de *politieke* aard van zulke keuzes.

Heel anders wordt het wanneer een ambtenaar zou besluiten een regel niet uit te voeren. Ongeacht of het om een 'evident' rechtvaardige of onrechtvaardige regel gaat (buiten tijden van oorlog is dat sowieso zelden evident), wie een regel niet kan of zegt te kunnen uitvoeren, handelt in strijd met de (rol)verantwoordelijkheid van de ambtenaar, die immers zowel trouw uitvoeren van regels als publiek toetsbaar interpreteren ervan inhoudt. Weigeren diskwalificeert een ambtenaar niet als ambtenaar *an sich* (er zijn ongetwijfeld nog andere taken die zonder gewetensbezwaren uitgevoerd kunnen worden), maar hij of zij kan zeker niet meer functioneren op de plek waar de gewraakte regel uitgevoerd zou moeten worden. Men kan een ambtenaar die niet al zelf deze conclusie trekt, die niet het initiatief neemt een

andere positie te zoeken, zelfs een gebrek aan integriteit verwijten: terwijl enerzijds een ambtenaar die zich zo ver wegcijfert dat hij tegen zijn veronderstelde of feitelijke geweten of overtuiging ingaat, zichzelf als mens schaadt, schaadt hij het aanzien van zijn ambt en de overheid door aan te blijven maar werk te weigeren met een beroep op een hoger gezag.

Uiteraard is het onderscheid tussen het (niet) uitvoeren van een regel en het interpreteren ervan niet meer dan dat: een onderscheid, geen heldere scheiding. Er zullen altijd grensgevallen zijn, en er zijn er die nog niet eens herkend worden. Een ambtenaar met een hoofddoek kan de indruk wekken een sektarische visie op het goede leven uit te willen dragen, én in bepaalde functies de verwachting wekken burgers die deze visie niet delen, anders te zullen behandelen. Maar dat geldt evenzeer voor de man of vrouw die een regenboogshirt draagt, of zelfs een 'onschuldige' trouwring.

Al met al dus kunnen we niet anders dan leren leven met het gegeven dat de ambtenaar *im Grunde* steeds én een onpartijdig bureaucaat moet zijn, én een betrokken, in meedenken vooroplopend, burger. Met die laatste rolverantwoordelijkheid is de Nederlandse ambtenaar natuurlijk niet echt opgevoed, en er bestaan ook geen richtlijnen of protocollen.

Wat ambtenaren dan ook in de eerste plaats nodig hebben, en waar (liberale) politici mede vorm aan kunnen geven, is niet meer ad hoc regeltjes bij sensationele incidenten (weigerambtenaren en hoofddoekgriffiers) maar vaste structuren waar de individuele ambtenaar die een in essentie *politieke* keuze moet maken, ook over jarretels of wolfshonden, terecht kan voor feedback en discussie in een veilige en vertrouwelijke omgeving. De geestelijke bijstand die de evenzeer in het politieke duister tastende directe collega kan bieden is nu eenmaal zelden genoeg. Representanten en bestuurders worden nu al gevolgd en bijgestaan door experimentele (en inderdaad niet altijd even succesvolle) deliberatieve aanvullingen op de representatieve democratie: burgerjury's, panels, focusgroepen, lagerhuisdebatten en laboratoria. Het openbaar bestuur en de individuele ambtenaar zouden hun verantwoordelijkheid beter, althans beter doorwrocht, vorm kunnen geven als vergelijkbare structuren ook daar in groter getal beschikbaar kwamen. Zo kan mogelijk ook de verleiding tot steeds nieuwe regelgeving naar aanleiding van individuele incidenten in toom gehouden worden. Van feedbackinstrumenten moet echter ook niet teveel worden verwacht: succes is bij experimenten nooit gegarandeerd, en een democratisch tekort (gebrekkige representativiteit) is vrijwel niet te vermijden.

5. De bestuurder

Tussen input en output, politiek en beleid, regels en uitvoering, bemiddelt de bestuurder: de minister, wethouder, dijkgraaf, de directeur van een woningstichting of OV-bedrijf, de universiteitsbestuurder. Deels is hij of zij uitvoerder van

regels en opdrachten, gedicteerd door parlement of ministerie. In die zin is de bestuurder een ambtenaar – en dat is zo-even al besproken. Deels is de bestuurder ook representant en politicus: zijn plaats in het systeem dwingt hem coalities te vormen, steun te vergaren, en – immers vaak mede benoemd zijnde vanwege een partijconnectie – een midden te zoeken tussen de eigen politieke overtuigingen en die van de achterban. Ook over representanten is inmiddels genoeg gezegd.

Wat bestuurders bijzonder maakt is dat zij beide rollen tegelijk moeten spelen, en dat vaak ook nog eens in de bijzonder moeilijke want hybride omgeving van de semipublieke instelling, een uitvoeringsorgaan dat in meerdere of mindere mate formeel los opereert van de overheid, ofwel meer of minder gedereguleerd is (de volksmond spreekt ten onrechte vaak van ‘privatisering’). Voor zover zoiets fysiek voorstelbaar is bevinden dergelijke bestuurders zich eigenlijk in een dubbel spagaat: met een been ambtenaar, met het andere representant, en met een been in de publieke sfeer en met het andere in de private sfeer. Dat een dergelijke positie pijnlijk kan zijn zal duidelijk wezen – en, woordspelingen terzijde, dit wordt bevestigd door de talloze publicaties in de media over verkeerde investeringen, te grote reserves, verzaken van oorspronkelijke missies, verlamming door regels, gebrek aan regels of tirannieke bedrijfsvoering, en natuurlijk de ‘graaiers’ aan de top die in de publieke sfeer een marktconform salaris, al dan niet met bonus, vragen.

Sterk generaliserend roept de (dubbel) spagaat van de semipublieke bestuurder twee typen problemen op: institutioneel, dat wil zeggen rond bestuurscultuur of bedrijfsvoering, en persoonlijk, rond de omgang met arbeidsvoorwaarden, collega’s, partners en cliënten in ‘het veld’. Die laatste categorie problemen – kortweg aan te duiden als corruptie – is niet uniek voor de bestuurder, en het is voor een reflectie ook niet zo interessant hier verder op concrete incidenten in te gaan. Eerder in dit hoofdstuk werd echter al gewezen op het relatief vaker voorkomen van corruptie onder bestuurders; om dat verschil te kunnen begrijpen en corruptie specifiek onder bestuurders te bestrijden, moet juist naar de institutionele omgeving van bestuurders worden gekeken: bestuurscultuur en bedrijfsvoering.

Een eerste verklaring zou de persoonlijke achtergrond van semipublieke bestuurders kunnen zijn. Zeker op posities buiten het openbaar bestuur in strikte zin – dus in de semipublieke sector, bij gedereguleerde, verzelfstandigde of quasi-zelfstandige bestuurs- en uitvoeringsorganisaties – lijken bestuurders meestal ‘van buiten’ te komen – uit het bedrijfsleven, de dienstensector, et cetera. Interviews met beschuldigen en betrokkenen leveren in wetenschappelijk opzicht eigenlijk alleen anekdotische materiaal op (nader onderzoek is dus nodig) – maar die illustraties uit pers, radio en TV suggereren toch een paar verdere verklaringsfactoren. Bestuurders in de semipublieke sfeer die vanuit het bedrijfsleven zijn aangetrokken, zijn gepokt en gemazeld met een heel andere verantwoordelijkheidscultuur dan die van het openbaar bestuur. Maximalisatie van de eigen productiviteit telt daar minstens zo zwaar als, maar is wel onderscheiden van, het succes van het bedrijf en/of de sectie waarbinnen men werkt. Van succesvolle managers in het bedrijfsleven wordt verder een utilitaristische, pragmatische, doelgerichte (zeg maar

‘berekennende’) houding verwacht, waar de publieke sector meer ruimte geeft aan rechten en de noodzaak compromissen te sluiten. Zelfs als een ‘van buiten’ afkomstige bestuurder de formele regels die corruptie definiëren kan kennen,³ zijn ze niet op voorhand geïnternaliseerd en worden ze ook niet expliciet bijgebracht.

Naast de verandering van mos en mores heeft ook de arbeidsovereenkomst een rol in het verklaren (maar zo mogelijk nog minder in het verexcuseren) van corruptie. Zeker de semipublieke bestuurder met zijn semiflexibele aanstelling, maar sinds de dualisering van het lokaal bestuur en de beperking van het wachtgeld ook de wethouder, moet vooruit denken aan de volgende baan – wat nauwe contacten met potentiële toekomstige werkgevers bijna onvermijdelijk maakt. Tel daarbij op dat bestuurders graag met beide benen op de grond staan, en dus contacten met samenleving en bedrijfsleven ook om politieke redenen zoeken – en de gifbeker is gevuld. Bestuurders bevinden zich sowieso meer dan voorheen in een politiek en daardoor arbeidsrechtelijk kwetsbare positie, die toegeven aan verleidingen aantrekkelijker maakt. Maar de semipublieke sector wordt bovendien bij voorkeur bestuurd door mensen met een achtergrond, cultuur en milieu die uitstekend geschikt zijn voor dergelijke functies in het bedrijfsleven, die echter tegelijk niet passen bij het verwachtingspatroon voor semipublieke instellingen, een verwachtingspatroon dat nog teruggaat op de tijd waarin zulke instellingen publieke diensten waren, geleid door klassieke, onzelfzuchtige beampten.

Men zou zelfs kunnen beweren dat in de laatste crisisjaren dit afmeten van semipublieke bestuurders aan de morele standaarden voor het openbaar bestuur anno 1960 de economie is gaan koloniseren: het zijn immers niet alleen de Balkenendenorm doorbrekende salarissen en bonussen van sommige publieke bestuurders die ouderwetse fiolen van toorn wegens hebzucht en graaijerij over zich uitgelopen krijgen, ook bestuurders van grote concerns en banken treft deze kritiek, in precies dezelfde vorm en met precies dezelfde kracht.

Daarmee komen we bij het diepere, institutionele probleem waarvan het persoonlijke integriteitprobleem van de semipublieke bestuurder slechts een uiting lijkt te zijn: de vormgeving van de semipublieke sector zelf. Het probleem hier is niet de zich terugtrekkende overheid op zich, niet deregulering, privatisering of het streven naar efficiënter, effectiever en goedkoper diensten; het probleem is de halfslachtigheid waarmee dit proces de laatste kwart eeuw is doorgevoerd. De economische kritiek is bekend, en wordt door voor- en tegenstanders van deregulering gedeeld: incomplete deregulering leidt tot inefficiëntie in plaats van grotere efficiëntie. Maar die kritiek kan en moet uitgebreid worden tot de cultuur, de normen en waarden, die in semipublieke instellingen worden verondersteld te gelden. Ook in dit opzicht is een kunstmatige levensvorm gecreëerd die de deugden van

3 Slechts weinig burgers realiseren zich dat ze bij ontvangst van (zeg) een fles wijn als tegenprestatie voor (zeg) hulp bij een verhuizing eigenlijk verplicht zijn een bonnetje te vragen om zeker te zijn dat het geen als inkomen te melden gift van meer dan €50 betreft. In de publieke sector zijn de do's en don'ts rond corruptie nog veel complexer, even weinig sociaal intelligent, en even onbekend.

de publieke en de private sector harmonieus in zich zou moeten verwerken, maar die uiteindelijk ook alle tekorten van beiden heeft geërfd.

Zolang een semipublieke instelling deels publiek blijft, heeft hij te maken met verschillende verwachtingen. Dat zijn aan de ene kant de morele codes en verwachtingen die een puur commerciële oorsprong hebben, die doelgerichtheid, efficiëntie, en meetbaarheid verlangen, en waar individueel eigenbelang tot collectieve voorspoed leidt. Aan de andere kant zijn er de codes en verwachtingen die coöperatief zijn, waar deontologische standaarden vooral procedurele fairness verlangen, en waar eigenbelang geen motivatie behoort te zijn. Na twintig jaar New Public Management – het organisatiesociologische paradigma dat de creatie van de hybride semipublieke sector begeleidde – is het tijd de balans op te maken en te onderzoeken waar semipublieke instellingen uiteindelijk succesvol kunnen zijn, en waar de deregulering tekort is geschoten. In de tussentijd valt het geschonden imago van de semipublieke bestuurders zeker al wel enigszins te repareren door ze te geven wat de rechterlijke macht, de advocatuur en de medische stand ook hebben: een eigen tuchtcollege dat zichtbaar recht doet.⁴ Voorwaarde is dan wel dat zo'n tuchtcollege niet uitsluitend uit *peers* bestaat – tuchtcolleges waarin slagers hun eigen vlees beoordelen zijn er al teveel.⁵

6. De partij

Partijen spelen voor de Nederlandse ambtsdrager een steeds kleinere rol. Waar zij in tijden van verzuiling vrijwel exclusief toegang boden tot functies, brokkelt dit oligopolie jaar op jaar verder af; inmiddels is, bijvoorbeeld, de partijloze wethouder allang geen unicum meer. (De partijloze burgemeester, die vroeger wel voorkwam, is echter nog niet teruggekeerd.) Formeel hoeven ambtsdragers in Nederland geen lid van een partij te zijn – partijen zijn hier ook zelf geen ambtsdragers (al kunnen ze dat juridisch wel zijn, en gebeurt dat elders ook) maar zijn organisaties waar ambtsdragers lid van *kunnen* zijn en die invloed *kunnen* hebben op hun functioneren. Desondanks blijven partijen de enige recruiteringsmachines voor provinciale, landelijke en Europese politici, en ze spelen mede daardoor nog steeds een belangrijke rol bij de keuze van bestuurders, burgemeesters zo goed als directieleden. Geeft dit partijen ook een bijzondere verantwoordelijkheid in het opleiden en ondersteunen van de 'eigen' ambtsdragers?

Weer formeel sprekend is aan partijen geen enkele verantwoordelijkheid toegedacht bij het voorbereiden van de ambtsdrager op zijn taak. De praktijk is een ietwat andere, zeker voor beoogd representanten: voor hen is er een aanbod aan cursussen om hun visies op de goede samenleving te leren organiseren en ver-

4 'Gewone' bestuurders worden al rechtstreeks en zichtbaar gecontroleerd door vertegenwoordigende organen.

5 Het idee bestuurders een eigen tuchtcollege te geven stamt van de Nijmeegse econoom Floris Heukelom.

woorden, en om hun politieke, economische en juridische kennis bij te spijkeren. Zulke cursussen bieden in ieder geval de mogelijkheid ook aandacht te besteden aan de ‘beroepsethiek’ van de politicus, hoe vreemd dit cynici ook in de oren moge klinken, aan vraagstukken van en zelfs experimenten rond integriteit. Nu beperken deze trainingen zich nog vaak tot het voorbereiden op een verkiezingscampagne of het raadslidmaatschap.

Tegelijk bestaat er geen afdwingbare verplichting voor (in elk geval de reeds gekozen) representanten om aan dergelijke cursussen deel te nemen. Dat betekent in feite dat partijen kandidaten selecteren zonder te weten of ze in staat zijn verantwoordelijkheid te dragen, en zonder ze daarop voorbereid te hebben. In de meeste politieke partijen is het veroveren van een verkiesbare plaats op de kandidatenlijst in belangrijke mate een populariteitswedstrijd; men moet wel een aantal formele en soms informele horden nemen (een minimum aantal jaren lidmaatschap, een jury in voorselectie overtuigen van rechtgeaardheid, kennis en visie, enzovoort) maar daadwerkelijke garantie dat de meest competente kandidaat bovenaan eindigt, wordt in het selectieproces niet geboden.

Het is in het belang van kandidaat-representanten, maar evenzeer in het belang van de betrokken politieke partij, dat niet alleen bredere trainingen worden aangeboden, waarin naast pragmatische en tactische elementen aandacht aan de mores van de ambtsdrager wordt besteed – maar dat een zeker niveau van voorbereiding, bij voorbeeld blijkend uit het succesvol afronden van zo een training, een noodzakelijke voorwaarde wordt voor voordracht op een kandidatenlijst. Verder valt te overwegen toch enige pressie uit te oefenen op reeds gekozen representanten om te participeren in op hun omstandigheden afgestemde bijspijker- en feedbackmomenten – zo kan ook een ‘veilige’ meedenktank voor de representant worden geschapen. Het is echter maar de vraag of de grootste integriteitproblemen bij representanten liggen.

Aan scholing en feedback voor bestuurders besteden partijen veel minder aandacht – en daar ligt misschien toch een belangrijke taak. Immers, bestuurders hoeven dan wel geen lid van een partij te zijn, ze zijn dat vaak wel, hebben dat lidmaatschap soms nodig als legitimatie voor hun benoeming, en worden vervolgens ook gezien als vertegenwoordiger van een partij. Dat maakt het lidmaatschap van en de erkenning door de partij – corrupt gezegd – een aantrekkelijk product waar een partij een prijskaartje aan kan en mag hangen: verplichte scholing en counseling op het gebied van verantwoordelijkheid en integriteit. Of zulke ondersteuning – dan toch zeker op vrijwillige basis – ook aan ambtenaren aangeboden moeten worden is twijfelachtiger; de indruk kan ontstaan dat een partij indoctrinatie beoogt. Hier ligt veeleer een taak voor de overheid zelf.

Recent heeft de VVD aan de selectiemiddelen voor ambtsdragers een integriteitverklaring toegevoegd. De verklaring vraagt de kandidaat te bevestigen dat hij of zij zich voorneemt dienstbaar te zijn, onafhankelijk, transparant, betrouwbaar, functioneel, zorgvuldig en open – een zinnige maar wel incomplete selectie eigenschappen die men van een representant kan verlangen. Feitelijke conflicten met

de wet worden er, bijvoorbeeld, niet eens in genoemd – noch hoeft melding te worden gemaakt van een andersoortig ‘niet onbesproken’ verleden.

Aandacht voor integriteit behoort zeker tot de verantwoordelijkheden van een politieke partij; zij is het immers ook die medeverantwoordelijk is voor het aan de zorgen van ‘haar’ ambtsdragers overdragen van de samenleving. Een integriteitverklaring zonder sancties biedt daarvoor echter geen enkele garantie; hooguit kan zij een symbolische rol spelen. Geen bedrieger heeft zich ooit door een getekende belofte van bedrog laten weerhouden. Gezien het lage maatschappelijk aanzien van ambtsdragers zouden dergelijke verklaringen zelfs wel eens contraproductief kunnen zijn, d.w.z., het cynisme onder burgers kunnen vergroten.

Een laatste observatie *in re* integriteit: het is noodzakelijk dat morele codes niet alleen gevolgd en afgedwongen maar ook geloofd, geïnternaliseerd worden – maar het is niet voldoende. Integriteit moet bewezen en gedocumenteerd worden. Machiavelli leerde dat in de politiek de schijn belangrijker is dan de werkelijkheid. Weinig politici laten de kans liggen vroom te ontkennen dat zij Machiavelli’s regels volgen – maar het kan toch geen kwaad te herinneren aan zijn wijsheid. In de politiek bestaan geen tweede plaatsen, alleen winnaars en verliezers. Politieke winst krijgt men door gelijk te krijgen, niet noodzakelijk door gelijk te hebben – al helpt dat soms wel. Evenzo loont het niet om in de politiek alleen maar integer en oprecht te zijn – men moet het *waarneembaar* zijn, dus *ook* de schijn mee hebben.

7. Conclusie

Ambtsdragers zijn er in talloze soorten en variëteiten. De drie ideaaltypen die in dit hoofdstuk werden besproken doen geen recht aan die diversiteit, maar ze stelden ons wel in staat een aantal vraagstukken rond verantwoordelijkheid, die in het dagelijks leven snel door elkaar lopen, te isoleren en analyseren.

De eerste en meest universele van die vraagstukken betrof corruptie. Het zou niet van realisme getuigen erop te vertrouwen dat de intrinsieke motivatie, burgers van dienst te willen zijn, uiteindelijk de verleidingen van corruptie wel zal overwinnen. Corruptie zal met wet en straf moeten worden besteden, maar ook dat zijn niet altijd passende middelen: er is immers een verschil tussen wat juridisch, moreel en politiek toelaatbaar is. Het klassieke antwoord, controle, heeft echter geleid tot uit de hand lopende bureaucratische procedures en mechanismen die meer hinder dan hulp bieden. Vooral nog lijkt het enige alternatief dat ruimte biedt om én de ambtsdrager verantwoordelijkheid te geven én om effectief verantwoording af te leggen, in grotere transparantie te liggen – bijvoorbeeld via een versterkte rol van de Wet Openbaarheid van Bestuur.

Een typisch probleem voor de ideaaltypische volksvertegenwoordiger betreft de vraag wie of wat hij of zij eigenlijk representeert, en aan wie uiteindelijk verantwoording verschuldigd is. Liberale representanten, hebben we vastgesteld, zijn geen makelaars voor particuliere belangen en leggen ook geen verantwoording af

aan cliënten. Wat zij vertegenwoordigen is een visie op de goede samenleving voor die hele samenleving – het is aan die hele samenleving dat verantwoording wordt afgelegd. Liberale politiek is dan ook niet marchanderen in naam van een achterban, maar het zo goed mogelijk verzoenen van de tegenstrijdige belangen binnen én buiten de achterban om daarmee die goede samenleving dichterbij te brengen. Politieke partijen, hebben we gezien, hebben een eigen, grote, verantwoordelijkheid representanten met cursussen en counselling op hun taak voor te bereiden.

Het tweede ideaaltype ambtsdrager, de uitvoeringsambtenaar, heeft mede dankzij de (in andere opzichten misschien betreurenswaardige) automatisering een steeds duidelijker waarneembare eigen verantwoordelijkheid gekregen: net als de beleidsambtenaar interpreteert de uitvoeringsambtenaar regels, en dat betekent keuzes maken, politiek bedrijven. Die beleidsvrijheid aan banden leggen vereist het onmogelijke: de reductie van een mens en burger tot een zielloze automaat. Wat de ‘gewone’ ambtenaar daarom meer dan voorheen nodig heeft is een vaste structuur voor reflectie en advies, zowel van collega’s als burgers.

Bij de bespreking van het laatste type ambtsdrager ging de aandacht vooral uit naar het dilemma van de semipublieke bestuurder, die met twee elkaar tegensprekende morele codes tegelijk moet werken – de op individuele effectiviteit en efficiëntie gerichte cultuur van het bedrijfsleven, en de op draagvlak en rechten gerichte cultuur van het openbaar bestuur. Hier helpt uiteindelijk slechts één ding: eenduidigheid – ofwel men verwacht van een semipublieke instelling bedrijfsmatige *ruthless efficiency*, of ambtelijke *slow justice*. De semipublieke bestuurder zelf is in de tussentijd het meest geholpen bij de instelling van een transparant orgaan om retrospectief verantwoordelijkheid bij af te leggen – en prospectief van te leren: een eigen tuchtcollege.

VIII Epiloog: de toekomst van verantwoordelijkheid

*Fleur de Beaufort, Boudewijn de Bruin, Martin van Hees, Patrick van Schie en
Marcel Wissenburg*

Deze studie begon met de constatering dat verantwoordelijkheid een liberale kernwaarde is. De verantwoordelijkheden waar liberalen dan vooral aan denken, zijn de retrospectieve en de herstellende verantwoordelijkheid. Aan burgers dient volgens liberalen veel vrijheid te worden gelaten, maar daar past dan wel bij dat zij verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop zij die vrijheid invullen en dus ter verantwoording kunnen worden geroepen voor de handelingen die zij hebben verricht. Meer ongemak en onenigheid zal onder liberalen ontstaan als verantwoordelijkheid bij voorbaat een meer specifieke invulling krijgt, een vorm van verantwoordelijkheid die als plicht kan worden opgevat. Wij hebben onze studie op deze zogenoemde prospectieve verantwoordelijkheid toegespitst.

Waarden zijn algemene uitgangspunten en moeten, willen ze betekenis krijgen, concreet worden ingevuld. Rond een aantal belangrijke thema's hebben we in dit geschrift laten zien hoe die invulling van prospectieve verantwoordelijkheid er uitziet vanuit een liberaal perspectief. Zoals in het eerste hoofdstuk werd aangegeven is die invulling noodzakelijkerwijs een momentopname: de precieze betekenis van waarden ligt niet vast maar moet, in het licht van veranderende omstandigheden, steeds opnieuw worden ingevuld. Voor verantwoordelijkheid geldt dit nog meer dan voor andere waarden. Immers, zoals we zagen zijn onze verantwoordelijkheden sterk gekoppeld aan de rollen en functies die we vervullen en aan onze opvattingen over wat de beste invulling van die rollen of functies is. Wat een goede invulling is, is mede afhankelijk van de omstandigheden waarin we die rollen en functies vormgeven. Kinderen van nu zijn waarschijnlijk autonomer dan kinderen van honderd jaar geleden, en hun verantwoordelijkheid zou daarom groter kunnen zijn; de economische crisis heeft ons opnieuw doen nadenken over de verantwoordelijkheden van managers en banken; en discussies over de verantwoordelijkheden van bestuurders in de (semi-)publieke sector zijn mede het gevolg van het ontstaan van nieuwe bestuursorganen.

Dit betekent uiteraard niet dat alles onzeker is en dat we niets over onze toekomstige verantwoordelijkheden kunnen zeggen. Ouders zullen ook in de toekomst de verantwoordelijkheid hebben het welzijn van hun kinderen te beschermen en waar mogelijk te bevorderen; bedrijven zullen zich moeten blijven houden aan regelgeving; en bestuurders zullen ook in de toekomst hun privébelangen niet mogen laten prevaleren boven hun publieke taken.

Ook zullen sommige van de discussies die we nu voeren over inhoud en

reikwijdte van onze verantwoordelijkheden in de toekomst terugkomen. In het bijzonder zullen twee soorten conflicten vanuit een liberaal perspectief actueel blijven: de spanning tussen verschillende verantwoordelijkheden en de conflicten met andere waarden.

De verschillende verantwoordelijkheden van een individu hoeven niet altijd verenigbaar met elkaar te zijn, net zo min als de verantwoordelijkheden van de één altijd mooi samenvallen met die van een ander. Neem bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid die ouders hebben voor hun kinderen. Die betreft niet alleen het welzijn van hun kinderen, maar ook de noodzaak kinderen te leren zelf hun keuzes te maken. Vaak zal duidelijk zijn welke afweging daarbij moet worden gemaakt. Ouders moeten er zeker voor zorgen dat hun kinderen bij ernstige ziekte medische hulp krijgen. Maar is het ook hun verantwoordelijkheid er op toe te zien dat hun opgroeiende pubers geen alcohol consumeren? Of moeten kinderen daar zelf mee leren omgaan? Maatschappelijk verantwoord ondernemen verwijst, zo zagen we, naar een bedrijfsvoering die wet en ethiek respecteert. Maar wat gebeurt er als er verschil van mening is over de relevante ethische normen en waarden, of als het voortbestaan van het bedrijf in het geding is? Verantwoordelijkheden kunnen ook conflicteren doordat een individu verschillende rollen of functies vervult die niet goed met elkaar verenigbaar zijn. Een wethouder die beleid uitzet waar hij of zij als bestuurder van de lokale sportvereniging belang bij heeft dient een van de twee rollen op te geven. Dat vereist een grote mate aan integriteit. Omdat onze verantwoordelijkheden niet altijd goed zijn afgebakend en de inhoud ervan in de loop van de tijd kan veranderen, zullen we ook in de toekomst discussies over conflicterende verantwoordelijkheden moeten voeren, en zullen we moeten blijven nadenken over de vraag wat integriteit precies van mensen vereist.

Verantwoordelijkheid kan botsen met andere waarden en ook dat zal niet veranderen. Het is bijvoorbeeld onwaarschijnlijk dat burgers in de toekomst wel altijd de meest verstandige beslissingen zullen nemen, dat economische vrijheid alle ongewenste maatschappelijke ongelijkheden zal doen verdwijnen, of dat de overheid altijd in het algemeen belang zal handelen. Dat conflicten met andere waarden zich voordoen is geen reden het uitgangspunt van individuele verantwoordelijkheid op te geven. We moeten burgers niet dwingen tot het maken van de voor hun welzijn optimale keuzes. Economische vrijheid is, net als andere vrijheden, een belangrijk liberaal ideaal dat, met name in het huidige tijdsgewricht, beschermd dient te worden. En het is een noodzakelijk onderdeel van de representatieve democratie dat volksvertegenwoordigers ook onverstandige keuzes kunnen maken. Dat betekent echter niet dat verantwoordelijkheid voor de liberaal altijd de doorslaggevende factor moet zijn. Wanneer sommige vrijheden van individuen en bedrijven niet verenigbaar zijn met een of meer van de in onze rechtsstaat centrale grondrechten, zullen die vrijheden, en dus de daaraan gekoppelde verantwoordelijkheden, beperkt kunnen worden. Hoezeer bijvoorbeeld personeelsbeleid ook tot de eigen verantwoordelijkheid van een bedrijf of instelling behoort, discriminatie op grond van bijvoorbeeld geslacht of religie is op de arbeidsmarkt niet

toegestaan.

Er is reden om te geloven dat verantwoordelijkheid in de toekomst een nog grotere politieke rol zal spelen. Een belangrijk vraagstuk van de komende jaren zal immers de participatiemaatschappij zijn. We zagen in hoofdstuk 7 dat het daarbij niet moet gaan om een door de overheid opgelegde plicht een goed burger te zijn, maar om het scheppen van omstandigheden waarin de verantwoordelijkheid van burgers wordt vergroot. Er zijn politieke stromingen die bij voorbaat twijfelen aan de haalbaarheid van deze transformatie van de geanonimiseerde, collectieve solidariteit van de verzorgingsstaat. Dat wantrouwen komt deels voort uit ongelof in de zelfredzaamheid van burgers, in hun medemenselijkheid en in hun bereidheid elkaar bij te staan en daarvoor creatieve compromissen met andere verplichtingen te vinden. Het komt ook deels voort uit de overtuiging dat de enige vorm van participatie die legitimiteit geeft aan sociale arrangementen, de geregisseerde burgerparticipatie in collectieven is, die nu nog wordt ingezet om steun voor centraal beleid te genereren.

Liberalen vertrouwen in zelfredzaamheid en de spontane bereidheid tot samenwerking: zonder beide kwaliteiten wordt het leven ondraaglijk. Ze hebben dan ook een afkeer van een politiek die mensen verantwoordelijkheden ontnemt. Natuurlijk zijn in het verleden behaalde resultaten geen garantie voor de toekomst. Maar juist omdat liberalen niet blindelings op regels en instituties vertrouwen, zal de invulling van onze verantwoordelijkheden voor hen een discussiepunt blijven.

IX Aanbevelingen

*Liberale verantwoordelijkheid:
individuele, economische en democratische plichten*

1. Stel inenting tegen epidemische ziekten met potentieel zeer schadelijke of dodelijke gevolgen voor kinderen verplicht. Een uitzondering op grond van levensovertuiging is in strijd met het welzijn van het kind.
2. Stel de leerplicht daadwerkelijk verplicht voor iedereen, waarbij ouders niet de mogelijkheid wordt geboden hiervan af te wijken met een beroep op levensovertuiging. Kinderen wordt anders een belangrijke kans op ontwikkeling ontnomen.
3. Schep binnen de leerplicht ruimte voor excellentie en individuele keuzes die door kinderen zelf worden gemaakt, in samenspraak met hun ouders. Geef scholen en ouders bovendien meer flexibiliteit door middel van keuze in lestijden, snipperdagen en vrije invulling van vakantieperiodes.
4. Volwassen burgers dienen zo zelfstandig mogelijk in het leven te staan. Sparen zou daarom niet moeten worden ontmoedigd. Het huidige fictief rendement van 4% dat de fiscus hanteert bij de vermogensrendementheffing, dient te worden vervangen door de gemiddelde reële rente over bijvoorbeeld de laatste vijf jaar. Voorts dient het vrijgestelde bedrag fors te worden verhoogd, waarbij te denken valt aan € 100.000,-.
5. Een gezonde leefstijl mag niet als ‘maatschappelijke norm’ aan burgers worden opgedrongen, omdat dit ieders eigen keuze wat (het meest) waardevol in het leven is aantast. Het huidige zorgstelsel moet worden hervormd om aan eigen verantwoordelijkheid van volwassen burgers beter gestalte te geven. Voor op lange termijn voorzienbare en voor betrekkelijk lage zorgkosten dient het eigen risico te worden verhoogd, zodat de verplichte verzekering in ieder geval onverwacht hoge kosten (zoals ziekenhuisopname) kan blijven dekken.
6. Om te voorkomen dat vooral de door pressiegroepen vertegenwoordigde stakeholders in besluitvorming worden betrokken, en om de wettelijke en ethische plichten serieus te nemen, moeten bedrijven actief op zoek naar stakeholders die zich minder gemakkelijk laten representeren. Om

dezelfde reden moet de overheid zeer terughoudend zijn in het overnemen van zelfreguleringsinitiatieven vanuit het bedrijfsleven.

7. De overheid dient maatschappelijk verantwoord investeren niet door middel van belastingvoordelen te stimuleren. Die beslissing is aan de investeerder zelf. Voor het realiseren van maatschappelijke verantwoordelijkheid is het echter essentieel dat de investeerder over relevante informatie kan beschikken. Duurzaamheidsrapporten bieden momenteel nog te weinig gestandaardiseerde en relevante informatie. Het moet bij zulke verslaglegging bovendien om veel meer dan ecologische duurzaamheid gaan.
8. De plicht de wet te kennen noopt de overheid tot minimale, eenvoudige, consistente, praktisch uitvoerbare en vooral begrijpelijke wetgeving. De wetgever zou wetten vooraf moeten laten toetsen op universele begrijpelijkheid en consistentie, niet (enkel) door parlementariërs, juristen of leden van de rechterlijke macht wier jargon de wet immers spreekt, maar door een burgerjury.
9. Politieke partijen hebben een rol en verantwoordelijkheid in het trainen van ambtsdragers; die rol kan vervuld worden door voorbereidende en ondersteunende cursussen en trainingen aan te bieden, en door van deelname een voorwaarde voor ondersteuning van de kandidatuur te maken.
10. Zowel ter verbetering van hun aanzien als om hun functioneren ook in feite te ondersteunen zouden bestuurders in semi-publieke sector, net als artsen en advocaten, een eigen tuchtcollege moeten krijgen. Zo'n college zou echter in tegenstelling tot reeds bestaande tuchtcolleges niet in meerderheid uit collega's moeten bestaan.

X Literatuur

Armour, J. en J. Gordon, J. (2014), 'Systemic Harms and the Limits of Shareholder Value' in: N. Morris en D. Vines (red.), *Capital Failure: Rebuilding Trust in Financial Services*, Oxford: Oxford UP, te verschijnen

Beaufort, F. de (2011), *Van stigma naar sociale stijging. Een liberale toekomst voor 'achterblijvers'*, Den Haag; Prof. Mr. B.M. TeldersStichting

Braham, M. en M. van Hees (2012), 'An Anatomy of Moral Responsibility', *Mind*, 121, 601-634

Bruin, B. de (2013), 'Socially Responsible Investment In The Alcohol Industry: An Assessment Of Investor Attitudes And Ethical Arguments', *Contemporary Social Science*, 8: 58-70

Bruin, B. de (2014), 'Ethics Management in Banking and Finance', in: N. Morris en D. Vines (red.), *Capital Failure: Rebuilding Trust in Financial Services*, Oxford: Oxford University Press, te verschijnen.

Bruijn, J.A. (voorzitter) e.a. (2012), *Onderwijs de derde dimensie*, Den Haag: prof.mr. B.M. TeldersStichting

Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (2012), *Integriteitsmonitor 2012*, <http://www.integriteitoverheid.nl/>, geraadpleegd 31 januari 2014

Cane, P. (2002), *Responsibility in Law and Morality*, Oxford: Hart Publishing

Carroll, A. (1991), 'The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Towards the Moral Management of Organizational Stakeholders', *Business Horizon*, 4: 39-48

Commissie A.J. Dunning (1991), *Kiezen en delen*, Rijswijk; Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (met inbegrip van deel II, Achtergrondstudies: I.D. de Beaufort, "Eigen schuld, dikke bult": een pijnlijke kwestie')

Commissie Evaluatie Basistakenpakket JGZ (2013), *Een stevig fundament. Evaluatie van het basistakenpakket jeugdgezondheidszorg*, Den Haag

Dobson, A.N.H. (2003), *Citizenship and the Environment*, Oxford: Oxford UP

Dam, L. en M. Koetter (2012), 'Bank Bailouts and Moral Hazard: Evidence from Germany', *Review of Financial Studies*, 25, 2343-2380

Ferguson, N. (2008), *The Ascent of Money*, London: Allen Lane

Freeman, R. E. (1984), *Strategic Management. A Stakeholder Approach*, Boston: Pitman.

Friedman, M. (1970), 'The Social Responsibility of Business is to Increase Its Profits', *New York Times Magazine*, September 13: 173-178

Galbraith, J.K. (1967), *The New Industrial State*, London: Hamish Hamilton

Galston, W.A. (2005), *The Practice of Liberal Pluralism*, Cambridge: Cambridge UP

Graaf, F. de (scribent) et al. (2009), *Zorgen voor Zelfbeschikking*, Den Haag: Prof. Mr. B.M. Teldersstichting.

Groenveld, K. en P.G.C. van Schie (red.) (1998), *Publieke verantwoordelijkheid*, Assen: Van Gorcum

Haan, G. de (voorzitter) e.a. (2010), *Gen-ethische grensverkenningen. Een liberale benadering van ethische kwesties in de medische biotechnologie*, Den Haag: Prof. mr. B.M. Teldersstichting

Habermas, J. (1981), *Theorie des Kommunikativen Handelns*, Frankfurt/Main: Suhrkamp

Hertzberg, A., J. Liberti en D. Paravisini (2010), 'Information and Incentives Inside the Firm: Evidence from Loan Officer Rotation', *Journal of Finance*, 65, 795-828

Hart, H.L.A. (1968), *Punishment and Responsibility*, Oxford: Oxford UP

Hardin, G. (1968), 'The Tragedy of the Commons', *Science* 162

Humboldt, W. von (1967, orig. 1792), *Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen*, Stuttgart, Philip Reclam

Kane R. (2005), *A Contemporary Introduction to Free Will*, New York: Oxford UP

Kingma, E. (2012), *Health and Health Promotion*, oratie, September 21, 2012, Eindhoven University of Technology, Eindhoven

Korsgaard, Chr. (1996), *The Sources of Normativity*, Cambridge: Cambridge UP

Kurtz, L. (2009), 'Socially Responsible Investment and Shareholder Activism', in: A. Crane, A. McWilliams, D. Matten, J. Moon en D. S. Siegel (red.), *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, Oxford: Oxford UP, 249-280

Leeuwen-Schut, D. van (voorzitter) e.a. (2012), *Eigen keuze, samen sterk. Duidelijkheid geeft zekerheid voor arbeidsmarkt en pensioenen*, Den Haag: Prof. Mr. B.M. Teldersstichting

Leliveld, M., E. van Dijk en I. van Beest (2012), 'Punishing and Compensating Others at Your Own Expense: The Role of Empathic Concern on Reactions to Distributive Injustice', *European Journal of Social Psychology*, 42: 135-140

Lydenberg, S. (2009), *Corporations and the Public Interest: Guiding the Invisible Hand*, San Francisco: Berrett-Koehler Publishers

MacIntyre, A. (1985), *After Virtue. A Study in Moral Theory*, 2nd edition, London: Duckworth

Madern, T. en A. van der Schors (2012), *Kans op financiële problemen*, NIBUD

Mandeville, B. de (1985, orig. 1705), *Fabel van de bijen*, Weesp: Heureka

Marshall, T. (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge: Cambridge UP

Matten, D. en A. Crane (2005), 'Corporate Citizenship: Toward an Extended Theoretical Conceptualization', *Academy of Management Review*, 30: 166-179

Mill, J.S. (1962, orig. 1852), *Utilitarianism, On Liberty and Essay on Bentham*, Glasgow: Fontana Press

Miller, D. (2001), 'Distributing Responsibilities', *Journal of Political Philosophy*, 9, 453-471

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *De doedemocratie, Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/07/09/kabinetsno->

ta-doe-democratie.html, geraadpleegd op 31 januari 2014

Ministerie van Onderwijs (2013), *Reactie op Onderwijsraadadvies Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, nr. 426681, Den Haag

Nader, R. (2000), 'Corporations and the UN: Nike and Oothers 'Bluewash' Their Images', *San Francisco Bay Guardian*, 18 September

O'Neill, O. (2002), *Autonomy and Trust in Bioethics*, Cambridge: Cambridge UP

Peeters, R. (2013), *The Preventive Gaze. How Prevention Transforms Our Understanding of the State*, proefschrift Universiteit Tilburg

Peters, S., L. Combrink-Kuiters en M. Vlemmings (2013), *Monitor Wsnp. Nieuwsgende meting over de periode 2012*, Utrecht en Den Haag

Pitkin, H.F. (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press

Rawls, J.B. (1999), *A Theory of Justice*, Second Edition, Cambridge, Mass.: Harvard UP

Rest, J. (1986), *Moral Development: Advances in Research and Theory*, New York: Praeger

Richardson, H. (1999), 'Institutionally Divided Moral Responsibility', *Social Philosophy and Policy*, 16, 1999, 218-249

Smiles, S. (1859), *Self Help. With Illustrations of Character and Conduct*, files. libertyfund.org/files/297/Smiles_0379.pdf

Stout, L. (2012), *The Shareholder Value Myth: How Putting Shareholders First Harms Investors, Corporations, and the Public*, San Francisco: Berrett-Koehler

Transparency International Nederland (2012), *Nationaal integriteitssysteem: landenstudie Nederland*, <http://www.transparency.nl/>, geraadpleegd 31 januari 2014

Velde, M. van de (scribent) e.a. (2012), *Manifestaties van de vrijheid des geestes*, Den Haag: Prof. Mr. B.M. Teldersstichting

Velde, M. van de (scribent) e.a. (2013), *De plicht der politieke partijen*, Den

Haag: Prof. Mr. B.M. TeldersStichting

Walzer, M. (1980), *Spheres of Justice*, New York: Basic Books

Warnaar, M. en C. van Gaalen (2012), *Een referentiebuffer voor huishoudens. Onderzoek naar het vermogen en het spaargedrag van Nederlandse huishoudens*, NI-BUD

Weerd, M. de en P.J. Krooneman (2013), *Monitor experiment flexibilisering onderwijstijd. 2e meting 2012-2013*

Wesley, J. (1809), *Works of Rev. John Wesley*, London: Jones

Wissenburg, M. e.a. (2011), *Eerlijk is eerlijk. Wat een liberaal van de staat mag verwachten en van zichzelf moet vergen*, Den Haag: Prof. Mr. B.M. Teldersstichting

World Health Organization (2011), *Global Status Report on Noncommunicable Diseases*

Over de auteurs

Drs. F.D. (Fleur) de Beaufort is wetenschappelijk medewerker bij de Prof.mr. B.M. TeldersStichting.

Prof.dr. B.P. de Bruin is hoogleraar Financiële Ethiek aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Prof.dr. M.V.B.P.M. van Hees is hoogleraar Ethiek aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Dr. P.G.C. van Schie is directeur van de TeldersStichting.

Prof.dr. M.L.J. Wissenburg is hoogleraar Politieke Theorie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Prof.mr. B.M. Teldersstichting

Curatorium:

drs. F.A. Engering (voorzitter)
prof.dr. J.A. Bruijn
prof.dr. H.M. Dupuis
dhr. M.G.J. Harbers
mw. drs. F. Hendricks
dhr. H. Keizer
mw. mr. E.J.J.E. van Leeuwen-Schut
dr. R.P.H.M. Matthijse
dhr. R. Reibestein
prof.dr. A. Szász
prof.dr.ir. Th. de Vries
mr. J.G.C. Wiebenga
prof.dr. T. Zwart

Directeur:

dr. P.G.C. van Schie

De Stichting is in 1954 ontstaan uit de behoefte die in liberale kringen werd gevoeld aan een instelling die wetenschappelijke studies verricht naar diverse maatschappelijke vraagstukken, zonder gebonden te zijn aan een bepaalde dogmatiek of godsdienst.

Doel en middelen zijn volgens de statuten: ‘De stichting heeft ten doel om op wetenschappelijk verantwoorde wijze, vraagstukken van maatschappelijk belang, in het bijzonder die van staatkundige, sociale, economische of juridische aard, te onderzoeken met de liberale beginselen als uitgangspunt, zulk een onderzoek te bevorderen en over zodanige vraagstukken voor te lichten. Dit doel wordt nagestreefd ten behoeve van het liberalisme in het al gemeen en mede ten behoeve van de (...) “Volkspartij voor Vrijheid en Democratie”. De stichting tracht dit doel te bereiken door al hetgeen met het bovenstaande verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn.’

De TeldersStichting heeft onder andere de volgende geschriften gepubliceerd*:

Prijs in €**

98	<i>Liberaal licht op de toekomst</i> , 2005	12,50
99	<i>De grenzen van de open samenleving. Migratie- en integratiebeleid in liberaal perspectief</i> , 2005	15,00
100	<i>Grondrechten gewogen. Enkele constitutionele waarden in het actuele politieke debat</i> , 2006	15,00
101	<i>De radicaal-islamitische ideologie van de Hofstadgroep</i> , 2006	12,00
102	<i>Liberaal duurzaamheid. Milieubeleid internationaal bezien</i> , 2007	14,00
103	<i>Vertrouwen in de markt. Naar een liberaal privatiseringsbeleid</i> , 2007 (uitverkocht, in kopie verkrijgbaar)	12,00
104	<i>Veilige basis voor vrije burgers. Duidelijke liberale aanpak van veelvoorkomende criminaliteit</i> , 2008	14,00
105	<i>Rechtsstaat in ontwikkelingslanden? Aspecten van liberale ontwikkelingssamenwerking</i> , 2008	15,00
106	<i>Liberaal leiderschap</i> , 2009	8,50
107	<i>Zorgen voor zelfbeschikking. Een liberale visie op de positie van de burger in zorg-, woon-, en onderwijsinstellingen</i> , 2009	12,50
108	<i>Liberalisme als 'groen' idealisme. De noodzaak van een liberaal milieubeleid voor de ontwikkeling van milieuvriendelijke producten</i> , 2009	15,00
109	<i>Krachtproef voor het kapitalisme. Een liberale reflectie op de kredietcrisis</i> , 2010	10,00
110	<i>Gen-ethische grensverkenningen. Een liberale benadering van ethische kwesties in de medische biotechnologie</i> , 2010	15,00
111	<i>Eerlijk is eerlijk. Wat een liberaal van de staat mag verwachten en van zichzelf moet vergen</i> , 2011	17,50

112 <i>Van stigma naar sociale stijging. Een liberale toekomst voor leden van de 'achterblijvers', 2011</i>	15,00
113 <i>Onbetwistbaar recht? Juridisering en het evenwicht tussen rechtsstaat en democratie, 2012</i>	16,50
114 <i>Manifestaties van de vrijheid des geestes. Een liberale kijk op cultuur en sport, 2012</i>	15,75
115 <i>Bevolkingskrimp: een liberaal antwoord, 2012</i>	15,00
116 <i>Eigen keuze, samen sterk: duidelijkheid geeft zekerheid voor arbeidsmarkt en pensioenen, 2012</i>	16,00
117 <i>Onderwijs: de derde dimensie, 2012</i>	16,00
118 <i>De plicht der politieke partijen. Kiezers, partijleden en politici in een open partijendemocratie, 2013</i>	19,50
119 <i>De legitimiteit van de rechterlijke macht. Ideeën voor behoud en versterking, 2013</i>	17,50
120 <i>Onbegrensde arbeidsmigratie: zegen of zorg? Een liberale kijk op intra-EU migratie en sociale zekerheid, 2013</i>	17,00
121 <i>Zeker van energie. Een liberaal perspectief op het Nederlandse energiebeleid, 2014</i>	18,50
122 <i>Liberale verantwoordelijkheid: individuele, economische en democratische plichten, 2014</i>	15,75

Verder verscheen recent als Politiek-Wetenschappelijke Stellingname:

P.S. 1 *Arbeidsmarkt openbreken voor jongeren*, 2013 6,00

... en als bijzondere publicatie:

Vrijheidsstreven in verdrukking. Liberale partijpolitiek in Nederland 1901-1940, 2005 20,00

Liberale leiders in Europa. Portretten van prominente politici uit de negentiende en vroege twintigste eeuw, 2008 17,50

Architect van onderwijsvernieuwing. Denken en daden van Gerrit Bolkestein 1871-1956, 2009 **

Democracy in Europe. Of the people, by the people, for the people?, 2010 ***

Het Liberalen Boek, 2011 **

The dynamics of demographic decline, 2011 ***

Juridification in Europe. The balance of powers under pressure?, 2012 ***

Separation of Church and State in Europe. With views on Sweden, Norway, Great Britain, the Netherlands, Belgium, France, Spain, Italy, Slovenia, 2012 ***

Liberale Spiegel. Reflecties op zestien veelgehoorde vooroordelen ove rhet liberalisme en de VVD, 2013 5,00

Neoliberalisme: een politieke fictie, 2014 **

De uitgaven zijn zowel in boekvorm als digitaal (tegen een lager tarief) verkrijgbaar via de webshop van de TeldersStichting op www.teldersstichting.nl.

* Een volledige lijst met publicaties is op aanvraag verkrijgbaar.

** Verkrijgbaar via de boekhandel.

*** Publicatie in ELF-verband, neem voor meer informative contact op met de TeldersStichting